L'ÉTHIQUE ET LA POLITIQUE AU CANADA

Sous la direction de
Janet Hiebert

VOLUME 12

92-07270/

L'ÉTHIQUE ET LA POLITIQUE AU CANADA

Volume 12 d'une collection d'études
réalisées pour le compte de la Commission royale
sur la réforme électorale et le financement des partis,
dans le cadre de son programme de recherche.

L'ÉTHIQUE ET LA POLITIQUE AU CANADA

Sous la direction de
Janet Hiebert

Volume 12 de la collection d'études

COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE
ET LE FINANCEMENT DES PARTIS
ET
GROUPE COMMUNICATION CANADA
ÉDITION, APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES CANADA

DUNDURN PRESS
TORONTO ET OXFORD

WILSON & LAFLEUR
MONTRÉAL

© Ministre d'Approvisionnements et Services Canada, 1991
Imprimé et relié au Canada
ISBN 1-55002-131-1
ISSN 1188-2751
Catalogue Z1-1989/2-41-12F

Publié par Dundurn Press Limited et Wilson & Lafleur Limitée en collaboration avec la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada.

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, stockée dans un système informatique ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre — sauf de courts passages pour la critique) sans la permission écrite du ministre des Approvisionnements et Services.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :
L'éthique et la politique au Canada

(Collection d'études; 12)
Publ. aussi en anglais sous le titre : Political ethics
ISBN 1-55002-131-1

1. Morale politique — Canada. I. Hiebert, Janet, 1960- . II. Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. III. Collection : Collection d'études (Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis); 12.

BJ55.P6414 1991 172'.0971 C91-090549-5

Dundurn Press Limited
2181, rue Queen est
Bureau 301
Toronto (Canada)
M4E 1E5

Dundurn Distribution
73 Lime Walk
Headington
Oxford, England
OX3 7AD

Wilson & Lafleur Limitée
40, rue Notre-Dame est
Montréal (Québec)
H2Y 1B9

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS ix

INTRODUCTION xi

PRÉFACE xvii

1. LES ENJEUX ÉTHIQUES DE LA RÉFORME ÉLECTORALE AU CANADA — ANALYSE ÉTHICOLOGIQUE
PIERRE FORTIN 3

Pourquoi la réforme ? 5
Les perceptions de la démocratie au Canada et les enjeux éthiques qu'elles soulèvent 16
Le droit de vote 21
La représentation 27
Le choix des candidats 32
Les partis politiques et leur financement 39
Les groupes de pression 45
Le contrôle des dépenses électorales 50
La liste électorale 53
Le rôle des médias dans le processus électoral 59
Les sondages en période électorale 64
La campagne électorale et la tenue du scrutin 67
La fermeture des bureaux de scrutin et le dévoilement des résultats de l'élection 71
Conclusion 73
Annexe 77
Références 83

2. L'ÉTHIQUE DU SECTEUR PUBLIC
VINCENT LEMIEUX 85

Une conception de l'éthique du secteur public 85
L'éthique de la redistribution politique 87
L'éthique du secteur public et l'éthique du secteur privé 89
Favoritisme, corruption et conflit d'intérêts 91
Les perceptions des participants 96
Les répercussions pratiques de l'éthique du secteur public 105

Recommandations 113
Références 113

3. ALLÉGATIONS D'ABUS D'INFLUENCE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE CANADIENNE
IAN GREENE 117

La méthode 118
La définition de l'abus d'influence 119
Les impressions d'abus d'influence 123
Recommandations et conclusion 140
Annexes 144
Notes 182
Références 185

4. LA PUBLICITÉ ÉLECTORALE NÉGATIVE — UNE ANALYSE DES RÉSULTATS DE RECHERCHE À LA LUMIÈRE DES PRATIQUES AU CANADA
WALTER I. ROMANOW, WALTER C. SODERLUND ET RICHARD G. PRICE 187

Les définitions 189
L'historique de la publicité négative 191
Les résultats des recherches 194
L'usage au Canada 202
Points de vue sur les possibilités de réglementation 207
Conclusion 211
Notes 211
Entrevues 213
Références 213

5. CITOYENNETÉ ET ÉQUITÉ — VARIATIONS DANS L'ESPACE ET LE TEMPS
JANE JENSON 217

Définitions de la citoyenneté : Quelques sources de désaccord 219
La force du discours : Le débat sur la citoyenneté 225
La citoyenneté et l'équité dans la politique canadienne 228
Une citoyenneté « locale » : l'équité pour « les communautés insulaires » 229
Une citoyenneté « nationale » : l'équité pour les individus 236
Une citoyenneté fragmentée : l'équité pour les différentes catégories de citoyens 243

Notes 248
Références 252

6. JUSTICE, ÉQUITÉ ET DROITS
KATHY L. BROCK 257

Les principales incidences de la Charte 258
Une nouvelle conscience canadienne 262
Le conflit entre les droits et la justice 272
Conclusion 285
Notes 286
Références 289

7. UN CODE D'ÉTHIQUE POUR LES PARTIS POLITIQUES
JANET HIEBERT 297

Les codes d'éthique 299
Les codes d'éthique des entreprises 300
Pourquoi un parti a-t-il intérêt à expliquer ses valeurs ? 303
Les facteurs à prendre en considération pour élaborer un code 306
Le contexte politique dans lequel fonctionnent les partis 308
Conclusion 309
Annexe 310
Remerciements 311
Références 311

FIGURES

1. LES ENJEUX ÉTHIQUES DE LA RÉFORME ÉLECTORALE AU CANADA — ANALYSE ÉTHICOLOGIQUE

1.1 Enjeu éthique principal : Comment favoriser la participation plus équitable de tous les citoyens dans l'ensemble du processus électoral ? 76

3. ALLÉGATIONS D'ABUS D'INFLUENCE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE CANADIENNE

3.K1 Ensemble des allégations d'abus d'influence, 1979–1990, ventilées par année 182

TABLEAUX

3. ALLÉGATIONS D'ABUS D'INFLUENCE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE CANADIENNE

3.K1 Ensemble des allégations d'abus d'influence, 1979–1990 179

3.K2 Ensemble des allégations d'abus d'influence, 1979–1990, ventilées par paliers de gouvernement 180

AVANT-PROPOS

LA COMMISSION ROYALE sur la réforme électorale et le financement des partis a été créée en novembre 1989 pour enquêter sur les principes et procédures qui devraient régir l'élection des députés et députées à la Chambre des communes et le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Pour procéder à une telle analyse exhaustive de notre système électoral, nous avons mené un vaste programme de consultations publiques et conçu un programme de recherche étoffé, afin que nos recommandations s'appuient sur des études et analyses empiriques solides.

L'étude approfondie du régime électoral à laquelle s'est livrée la Commission constitue une première dans l'histoire de la démocratie canadienne. Elle s'imposait d'autant plus que les changements d'ordre constitutionnel, social et technologique des dernières décennies ont profondément transformé la société canadienne et modifié les attentes des citoyens et citoyennes envers le processus politique. Qu'il suffise de mentionner l'adoption, en 1982, de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui a fortement sensibilisé les Canadiens et Canadiennes à leurs droits démocratiques et politiques ainsi qu'au fonctionnement de leur système électoral.

On ne saurait surestimer l'importance d'une réforme électorale. Alors que les travaux de la Commission se poursuivaient, les Canadiens se sont montrés vivement préoccupés par des questions constitutionnelles de nature à modifier en profondeur la Confédération. Au-delà de leurs opinions ou de leurs allégeances politiques, les Canadiens et Canadiennes conviennent que toute réforme constitutionnelle doit être animée par un souci de justice et de respect des règles démocratiques; nous ne pouvons supposer que le régime électoral actuel répondra toujours à ce critère ni qu'il ne saurait être amélioré. Il est essentiel que la légitimité du Parlement et du gouvernement fédéral ne puisse être mise en doute; dans ce contexte, la réforme électorale peut à la fois affermir la légitimité des institutions politiques et renforcer leur capacité à projeter une vision de l'avenir du Canada qui suscite la confiance et l'adhésion des citoyens et citoyennes de ce pays et qui promeut l'intérêt national.

Durant son travail, la Commission a veillé à protéger nos acquis démocratiques, sans nécessairement écarter les valeurs nouvelles qui insufflent une nouvelle dynamique à notre régime électoral. Pour que

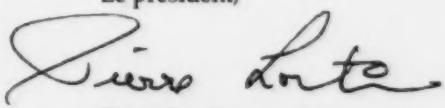
celui-ci reflète véritablement les valeurs politiques contemporaines, un simple rafistolage des lois et pratiques électorales actuelles ne suffira pas.

Étant donné la portée de notre mandat, nous nous devions d'examiner attentivement la gamme d'options possibles. Nous avons commandé plus d'une centaine d'études, réunies dans une collection comportant 23 volumes. Convaincus que le Canada doit se doter d'un régime électoral qui se compare avantageusement aux meilleurs régimes contemporains, nous avons étudié les lois et processus électoraux de nos provinces et territoires, ainsi que ceux adoptés par d'autres nations démocratiques. La somme impressionnante de données empiriques et d'avis spécialisés ainsi recueillis ont incontestablement enrichi nos délibérations. Nous nous sommes constamment efforcés de voir à ce que les recherches effectuées pour la Commission soient rigoureuses sur le plan intellectuel, mais aient aussi une portée pratique. Toutes les études ont été commentées par des pairs, et plusieurs auteurs ont pu soumettre leurs résultats provisoires à des experts politiques et universitaires à l'occasion de colloques nationaux consacrés aux principaux aspects du régime électoral.

La Commission a confié son programme de recherche à la tutelle compétente et avisée de M. Peter Aucoin, professeur de science politique et d'administration publique à l'Université Dalhousie. Nous avons la conviction que le travail du professeur Aucoin de même que celui des coordonnateurs de recherche et des chercheurs dont les résultats figurent dans ce volume et dans les autres de la collection seront pour longtemps une source précieuse d'information pour les historiens, les politicologues, les parlementaires et les fonctionnaires chargés de l'administration de notre législation électorale. Nous croyons que ces recherches intéresseront également de nombreux Canadiens et Canadiennes qui se préoccupent de nos pratiques électorales ainsi que la collectivité internationale.

Je me joins aux autres commissaires pour exprimer ma profonde reconnaissance envers le personnel de la Commission pour la détermination et le dévouement dont il a fait preuve. Je tiens aussi à remercier toutes les personnes qui ont participé à nos colloques, ainsi que les membres des équipes de recherche et des groupes consultatifs dont les conseils nous ont été d'un grand secours.

Le président,



Pierre Lortie

INTRODUCTION

LE PROGRAMME DE RECHERCHE de la Commission royale a embrassé tous les aspects du régime électoral canadien. L'ampleur même du mandat confié à la Commission commandait un programme de recherche d'envergure, susceptible d'enrichir concrètement les délibérations des commissaires.

Destiné à fournir aux commissaires une analyse détaillée des facteurs qui ont façonné notre démocratie électorale, ce programme fut axé principalement sur la législation électorale fédérale, bien que nos recherches se soient également attardées à la Constitution canadienne, aux institutions parlementaires, aux pratiques des partis politiques, aux organes de presse, aux organisations politiques non partisanes et au rôle des tribunaux vis-à-vis les droits constitutionnels des citoyens. Nous nous sommes constamment efforcés d'envisager nos recherches sous un angle historique, de façon à situer les phénomènes contemporains dans le contexte de la tradition politique canadienne.

Nous savions que notre étude des facteurs influant sur la démocratie électorale canadienne, tout comme notre évaluation des propositions de réforme, serait incomplète sans un examen attentif de la situation des provinces et territoires canadiens et d'autres démocraties. Voilà pourquoi le programme de recherche a mis l'accent sur l'étude comparée des principales questions soumises à notre attention.

Outre les coordonnateurs de recherche, les agents de recherche et le personnel de soutien de la Commission, plus de 200 spécialistes provenant de 28 universités canadiennes, du secteur privé et, dans plusieurs cas, de l'étranger ont participé aux études. La plupart des chercheurs étaient des spécialistes en science politique, mais nous avons aussi eu recours à des experts d'autres domaines, notamment du droit, de l'économie, de la gestion, des sciences informatiques, de l'éthique, de la sociologie et des communications.

En plus de préparer des rapports de recherche pour la Commission, nous avons été amenés à contribuer à une série de colloques et d'ateliers auxquels ont participé, outre les commissaires, des chercheurs, des représentants des partis politiques et de la presse, et d'autres personnes possédant une expérience pertinente des partis politiques, des campagnes électorales et des affaires publiques. Ces rencontres ont permis aux participants de discuter de divers thèmes inhérents au

mandat de la Commission; elles auront aussi fourni l'occasion à des personnes ayant une connaissance intime du monde politique de jeter un regard critique sur nos travaux de recherche.

Cet examen public a été suivi de l'évaluation interne et externe de chaque étude par des spécialistes du domaine concerné. Dans chaque cas, la décision de publier l'étude dans la collection ne fut prise que si l'évaluation des pairs s'avérait favorable.

La Direction de la recherche de la Commission a été divisée en plusieurs secteurs, placés sous la tutelle de coordonnateurs de recherche responsables des études relevant de leur domaine, dont voici la liste :

F. Leslie Seidle	Le financement des partis politiques et des élections
Herman Bakvis	Les partis politiques
Kathy Megyery	Les femmes, les groupes ethnoculturels et les jeunes
David Small	Le redécoupage électoral; la délimitation des circonscriptions; l'inscription des électeurs
Janet Hiebert	L'éthique des partis
Michael Cassidy	Les droits démocratiques; l'organisation du scrutin
Robert A. Milen	La participation et la représentation électorales des Autochtones
Frederick J. Fletcher	Les médias et la couverture des élections
David Mac Donald (coordonnateur de recherche adjoint)	La démocratie directe

Ces coordonnateurs ont dans un premier temps recruté des chercheurs qualifiés, ont géré les projets de recherche et ont préparé les manuscrits pour publication. Ils ont également participé de près à l'organisation des colloques et ateliers de leur domaine de recherche, en plus de préparer des exposés et des synthèses pour appuyer les commissaires dans leurs délibérations et faciliter la prise de décisions. Ils ont, enfin, apporté leur concours à la rédaction du rapport final de la Commission.

Au nom de la Commission, je désire remercier les personnes ci-après qui ont généreusement contribué, chacune selon ses compétences particulières, à l'exécution du programme de recherche.

Qu'il me soit permis de souligner en premier lieu l'excellent ouvrage des coordonnateurs de recherche, qui ont contribué de façon notable aux travaux de la Commission. Confrontés à des délais serrés, ils ne se sont jamais départis de leur bonne humeur et de leur gentillesse, et je les remercie tous et toutes de leur appui et de leur coopération indéfectibles.

Je tiens en particulier à exprimer ma reconnaissance à Leslie Seidle, coordonnateur principal de recherche, qui a supervisé le travail de nos agents de recherche et du personnel de soutien à Ottawa. Son zèle, sa détermination et son professionnalisme ont été un modèle pour les autres membres de l'équipe. Je remercie de même Kathy Megyery, qui a assumé des fonctions semblables à Montréal avec autant de talent et de résolution. Son enthousiasme et son dévouement ont été une source d'inspiration pour nous tous.

Au nom des coordonnateurs de recherche et en mon nom personnel, je tiens à remercier nos agents et agentes de recherche, Daniel Arsenault, Eric Bertram, Cécile Boucher, Peter Constantinou, Yves Denoncourt, David Docherty, Luc Dumont, Jane Dunlop, Scott Evans, Véronique Garneau, Keith Heintzman, Paul Holmes, Hugh Mellon, Cheryl D. Mitchell, Donald Padget, Alain Pelletier, Dominique Tremblay et Lisa Young. Leur aptitude à effectuer des recherches dans une foule de domaines, leur curiosité intellectuelle et leur esprit d'équipe ont été d'un précieux secours à la Direction de la recherche.

Sans le professionnalisme et la coopération inestimables du personnel de la Direction de la recherche dont les noms suivent, la tâche des coordonnateurs et des analystes aurait été beaucoup plus ardue : Paulette LeBlanc, adjointe administrative qui a géré le cheminement des diverses études; Hélène Leroux, secrétaire des coordonnateurs de recherche, qui a produit les notes de synthèse destinées aux commissaires et qui s'est chargée, avec Lori Nazar, de surveiller l'avancement des projets vers la fin du programme; Kathleen McBride et son adjointe, Natalie Brose, qui ont créé et mis à jour la base de données des mémoires et des comptes rendus d'audiences; et Richard Herold et son adjointe, Susan Dancause, qui ont géré notre centre de documentation. Nous remercions aussi Jacinthe Séguin et Cathy Tucker, nos réceptionnistes, qui ont fait plus que leur devoir en nous aidant de nombreuses manières à respecter nos délais.

Nous avons eu la chance d'obtenir le concours de chercheurs hors pair, provenant aussi bien du milieu universitaire que du secteur privé. Leurs contributions forment la trame de ce volume et des 22 autres de

la collection. Je tiens à souligner l'excellence de leur travail, et je les remercie sincèrement d'avoir su se plier de bonne grâce à des délais toujours très serrés.

Nous avons bénéficié, pour notre programme de recherche, des conseils avisés de Jean-Marc Hamel, conseiller spécial du président de la Commission et ex-directeur général des élections du Canada, dont les connaissances et l'expérience se sont avérées un atout irremplaçable.

De nombreux autres spécialistes ont accepté d'évaluer les études, ce qui a permis non seulement d'améliorer leur teneur, mais aussi d'obtenir maints conseils précieux dans une foule de domaines. Mentionnons en particulier les professeurs Donald Blake, Janine Brodie, Alan Cairns, Kenneth Carty, John Courtney, Peter Desbarats, Jane Jenson, Richard Johnston, Vincent Lemieux, Terry Morley et M^me^ Beth Symes ainsi que Joseph Wearing.

Préparer, en vue de leur publication, un nombre aussi élevé d'études en moins d'un an exige une maîtrise absolue des métiers de l'édition, et nous avons eu la chance à ce chapitre de pouvoir compter sur le directeur des communications de la Commission, Richard Rochefort, et sur la directrice adjointe, Hélène Papineau, épaulés à leur tour d'une équipe talentueuse composée de Patricia Burden, Louise Dagenais, Caroline Field, Claudine Labelle, France Langlois, Lorraine Maheux, Ruth McVeigh, Chantal Morissette, Sylvie Patry, Jacques Poitras et Claudette Rouleau-O'Toole.

Pour mener à bien le projet, la Commission a aussi fait appel à plusieurs entreprises spécialisées. Nous sommes ainsi profondément reconnaissants à Ann McCoomb (vérification des références et des citations), à Marthe Lemery, Liette Petit, Pierre Chagnon et au personnel des Communications Com'ça (contrôle de la qualité des textes français), à Norman Bloom, Pamela Riseborough et aux associés de B&B Editorial Consulting (adaptation et contrôle de la qualité des textes anglais) et à Mado Reid de Quio (production des textes français). Al Albania et son équipe de la société Acart Graphics se sont chargés de la conception graphique des volumes et ont produit quelque 2 400 tableaux et figures.

La publication des études de la Commission constitue le plus vaste projet d'édition réalisé au Canada en 1991, projet que nous n'aurions pu mener à terme sans la coopération étroite des secteurs public et privé. Du côté du secteur public, nous tenons en particulier à souligner l'excellent service que nous ont fourni la section du Conseil privé du Bureau de la traduction du Secrétariat d'État du Canada, sous la

direction de Michel Parent, ainsi que Ruth Steele et Terry Denovan, du Groupe Communication Canada, du ministère des Approvisionnements et Services.

À titre de coéditeur des études de la Commission, la société Dundurn Press, de Toronto, s'est acquittée avec brio de sa tâche, ce dont nous lui sommes reconnaissants. La société Wilson & Lafleur, de Montréal, a de son côté collaboré avec le Centre de documentation juridique du Québec pour faire un travail tout aussi admirable en ce qui concerne la publication de la version française des études.

Des équipes de rédacteurs, de réviseurs et de correcteurs d'épreuves ont travaillé avec la Commission et avec les éditeurs, dans des délais souvent impitoyables, pour préparer quelque 20 000 pages de texte en vue de leur composition, de leur mise en page et de leur impression. Toutes ces personnes, citées ailleurs dans ce volume, ont fourni un travail qui fut grandement apprécié.

Nous adressons nos remerciements au directeur exécutif de la Commission, Guy Goulard, et aux équipes de soutien administratif et exécutif composées de Maurice Lacasse, Denis Lafrance et Steve Tremblay (finances); Thérèse Lacasse et Mary Guy-Shea (personnel); Cécile Desforges (adjointe au directeur exécutif); Marie Dionne (administration); Anna Bevilacqua (dossiers); et Michelle Bélanger, Roch Langlois, Michel Lauzon, Jean Mathieu, David McKay et Pierrette McMurtie (personnel de soutien); ainsi que Denise Miquelon et Christiane Séguin (bureau de Montréal).

Nous devons des remerciements spéciaux à Marlène Girard, adjointe au président, qui a grandement contribué au succès de notre tâche en supervisant les aspects logistiques du travail de la Commission, au milieu des horaires chargés du président et des commissaires.

Je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance à ma secrétaire, Liette Simard, dont le sens aigu de la gestion et la patience exemplaire ont réussi à contenir le côté désordonné de mon style de travail, propre à tant d'universitaires. Elle a également assuré la coordination administrative de la révision des dernières versions des volumes 1 et 2 du Rapport final de la Commission. Je dois beaucoup à ses efforts et à son aide inlassable.

Finalement, au nom des coordonnateurs de recherche et en mon nom personnel, je tiens à remercier le président de la Commission, Pierre Lortie, les membres Pierre Fortier, Robert Gabor, William Knight et Lucie Pépin, et les ex-membres Elwood Cowley et le sénateur Donald Oliver. Ce fut un honneur de travailler auprès de personnes aussi éminentes et éclairées, dont les connaissances et l'expérience nous ont

tellement apporté. Nous tenons en particulier à souligner l'esprit créateur, la rigueur intellectuelle et l'énergie du président, qualités qu'il a su insuffler à toute l'équipe. Sa direction exceptionnelle, qui nous incitait sans cesse à l'excellence, restera longtemps une source d'inspiration pour chacun de nous.

Le directeur de la recherche,

Peter Aucoin

PRÉFACE

LES RECHERCHES que la Commission royale a commandées sur l'éthique politique visaient à évaluer les normes de comportement politique eu égard à la démocratie électorale, et à attirer l'attention sur les valeurs et principes qui sont perçus comme caractérisant les normes de conduite les plus élevées. Pour juger de la conduite de ses institutions et des représentants élus, le public dispose de certaines normes éthiques. Il en découle donc que pour maintenir la légitimité des institutions représentatives et des mécanismes qui président à la sélection d'un gouvernement, les pratiques politiques doivent évoluer de pair avec les normes d'éthique.

Des règles électorales énoncées clairement à l'intérieur d'un cadre de réglementation juste et transparent sont seules capables d'attirer la confiance du public. Toutefois, il est vain d'espérer pouvoir répondre entièrement aux attentes normatives en se conformant aux lois : celles-ci n'énoncent en effet que les normes minimales à respecter sans risque d'encourir une sanction. Il se pourrait donc qu'on réclame la réglementation d'un éventail plus grand d'activités politiques si les pratiques des partis s'écartent considérablement des attentes du public en matière de conduite ou si les partis donnent l'impression d'être incapables ou peu disposés à réglementer leurs propres actions.

Ce volume vise à éclairer les préoccupations éthiques liées aux pratiques politiques et à suggérer des moyens grâce auxquels les partis ainsi que les candidats et candidates pourront répondre à des attentes éthiques plus élevées. La première étude, de Pierre Fortin, présente un inventaire descriptif des points soulevés dans les mémoires reçus ou à l'occasion des audiences de la Commission. Elle attire l'attention sur les valeurs et principes de base qui préoccupent le public et explique pourquoi certaines pratiques politiques sont perçues comme étant contraires aux attentes en matière d'éthique. Dans la deuxième étude, Vincent Lemieux analyse les préoccupations éthiques liées au favoritisme, à la corruption et aux conflits d'intérêts. Il y soutient que la réforme éthique devra s'appuyer sur des normes semblables à celles en vigueur dans le secteur privé, de nature à stimuler la concurrence et l'imputabilité. La troisième étude, d'Ian Greene, analyse le phénomène d'abus d'influence dans le processus électoral à travers l'examen d'articles de journaux rapportant des cas d'abus véritables ou

présumés. Les cas les plus susceptibles d'attirer l'attention des médias sont ceux qui donnent l'impression que des contributions politiques ont été échangées pour des faveurs. Rédigée par Walter Romanow, Walter Soderlund et Richard Price, la quatrième étude porte sur la publicité politique négative. À la suite d'entrevues avec des stratèges, des conseillers et des sondeurs de la scène politique canadienne, ses auteurs constatent non seulement la réputation d'efficacité qui entoure la publicité négative, mais aussi la possibilité qu'on y ait recours davantage dans les prochaines campagnes, comme s'y attendent les militants de partis. Dans la cinquième étude, Jane Jenson établit un rapport entre l'équité et la citoyenneté, dans un contexte canadien. Elle prétend que s'il fut un temps où l'accent était mis sur le traitement équitable des régions, les opinions actuelles vont davantage dans le sens d'une renégociation de la citoyenneté axée sur une plus grande représentativité des nouveaux groupes sociaux. La sixième étude, de Kathy Brock, examine comment le nouveau discours sur les droits, stimulé par la *Charte canadienne des droits et libertés*, influe sur la façon dont les Canadiens perçoivent le système électoral. La Charte a créé une tension entre les droits et la perception de justice et d'équité, tension qui devra, d'après l'auteure, être résolue pour que la légitimité du système électoral et du système de représentation politique soit maintenue. Dans la septième et dernière étude du volume, Jane Hiebert propose l'adoption par les partis politiques d'un code d'éthique comme instrument d'autoréforme. Elle soutient qu'un tel code donnerait aux dirigeants et dirigeantes des outils d'application et aux membres une idée plus claire de leurs devoirs selon les principes fondamentaux du parti.

De ces études se dégage le sentiment que les candidats et les partis politiques jouent un rôle crucial dans l'analyse que les Canadiens font du processus politique et la façon dont ils y répondent. Le contenu de ces sept études constitue un apport précieux au processus d'évaluation de la conduite éthique des acteurs politiques.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance aux auteurs et auteures de ce volume qui se sont acquittés à merveille de la demande qui leur avait été faite d'examiner les divers aspects de la vie politique canadienne sous l'angle de l'éthique. Je remercie aussi le directeur du programme de recherche de la Commission, M. Peter Aucoin, de ses précieux conseils et suggestions.

La coordonnatrice de recherche,

Janet Hiebert

L'ÉTHIQUE ET LA POLITIQUE AU CANADA

1

Les enjeux éthiques de la réforme électorale au Canada
Analyse éthicologique

Pierre Fortin

La commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis nous a confié les mémoires qui lui ont été présentés afin que nous en fassions l'analyse éthicologique. Le but ainsi visé par la Commission était de bien identifier les principaux enjeux éthiques présents dans le débat sur les objets d'étude relatifs à son mandat.

Sur l'ensemble des 801 mémoires reçus par la Commission, 52 % ont été soumis par des individus, 26 % par des associations et groupes divers sans appartenance politique et 22 % par des personnalités et groupes politiques. Ces mémoires proviennent de toutes les régions du Canada : 38 % de l'Ontario, 17 % de la Colombie-Britannique et du Yukon, 11 % du Manitoba et de la Saskatchewan, 11 % des provinces de l'Atlantique, 11 % du Québec, 10 % de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest. Enfin, 2 % des mémoires ont été rédigés par des citoyens canadiens vivant en dehors du Canada.

L'éthicologie se présente comme une méthode de lecture permettant de retracer la dynamique morale ou éthique d'un texte tout en identifiant les enjeux qu'il contient. Qu'entend-on par enjeu éthique ? Il y a enjeu éthique là où se jouent : a) l'application de lois, normes ou règles à des pratiques particulières : ici, ce qui nous intéresse, c'est la réglementation du processus électoral ainsi que celle du financement des partis politiques; b) l'articulation d'un certain nombre de valeurs qui sont véhiculées dans ces lois, normes ou règles et qui inspirent cette réglementation; c) la référence de ces valeurs aux conceptions de la démocratie et des droits et libertés des citoyens et des citoyennes qui

légitiment ou justifient cette réglementation. Ainsi donc, les propositions de réforme que contiennent les mémoires soumis à la Commission ne sont pas neutres : elles s'inspirent de valeurs précises et elles en font la promotion dans toute suggestion portant sur la réglementation du processus électoral ou du financement des partis.

Dans notre étude, nous avons soumis les mémoires à un quadruple questionnement qui nous a permis de dégager les enjeux éthiques présents dans les suggestions, les propositions et les recommandations que l'on y retrouve :

- d'abord, sous l'angle pratique, concret, à partir duquel se pose la question d'une proposition de réforme à promouvoir ou d'une correction à apporter touchant un quelconque aspect de la *Loi électorale du Canada* actuelle ou du financement des partis;
- ensuite, sous l'angle de la norme ou de la règle dénoncée ou proposée afin de réglementer le processus électoral ou le financement des partis;
- puis, sous l'angle axiologique, c'est-à-dire des valeurs qui inspirent une personne ou un groupe de personnes dans les propositions mises de l'avant;
- enfin, sous l'angle de la justification, de la légitimation de la réforme proposée, afin de découvrir le modèle de démocratie qui les inspire.

L'analyse éthicologique des mémoires présentés à la Commission a permis d'identifier les principales valeurs promues à travers les diverses propositions faites à la Commission et d'attirer l'attention sur le contenu de ces mêmes valeurs en référant à leur justification. C'est ainsi qu'en plus d'identifier les principales valeurs véhiculées dans ces mémoires, nous avons pu dégager les conceptions de la démocratie qui y sont prônées ou rejetées et la dynamique des valeurs qui s'affrontent quand il s'agit de proposer un aspect ou l'autre de la réglementation relative à la réforme électorale ou au financement des partis.

Notre analyse nous a également permis de dégager plusieurs enjeux éthiques majeurs. Chacun d'eux est inhérent aux différents problèmes identifiés par des individus, groupes ou associations qui sont intervenus auprès de la Commission en vue d'exprimer leur avis sur la réforme de la *Loi électorale du Canada* et le financement des partis. Notre étude ne prétend aucunement rendre compte de ce que pensent tous les Canadiens de l'état actuel de la démocratie dans notre pays; elle n'a pas non plus la prétention d'exprimer dans les moindres détails toutes les suggestions qui ont été faites à la Commission. Elle n'a pas non plus été conçue dans le cadre théorique des études quantitatives mais dans une perspective qualitative. En dégageant les enjeux éthiques du débat sur la réforme de la *Loi électorale du Canada*, nous avons

voulu attirer l'attention sur les principaux éléments de ce débat, tels qu'exprimés dans les 801 mémoires soumis à la Commission, de façon à en faire ressortir la dynamique éthique.

Les pages qui suivent présentent un « résumé-synthèse » de chacune des 13 parties de notre rapport de recherche : Pourquoi la réforme ? Les perceptions de la démocratie au Canada et les enjeux éthiques qu'elles soulèvent; Le droit de vote; La représentation; Le choix des candidats; Les partis politiques et leur financement; Les groupes de pression; Le contrôle des dépenses électorales; La liste électorale; Le rôle des médias dans le processus électoral; Les sondages en période électorale; La campagne électorale et la tenue du scrutin; La fermeture des bureaux de scrutin et le dévoilement des résultats de l'élection.

Les citations que l'on retrouvera dans ce rapport-synthèse illustrent les points de vue largement partagés par les intervenants et les intervenantes auprès de la Commission. Toutefois, elles n'épuisent pas toute la richesse de l'argumentation.

POURQUOI LA RÉFORME ?

Les premières questions qui nous préoccupent en tant qu'éthicologue sont les suivantes : Qu'est-ce qui amène les intervenants et les intervenantes à réclamer auprès de la Commission la réforme de tel ou tel aspect de la *Loi électorale du Canada* ? Au nom de quoi réclament-ils cette réforme ? Quelles sont les valeurs invoquées dans l'argumentation ? Qu'est-ce qui justifie la réforme souhaitée ?

Dans un très grand nombre de mémoires présentés à la Commission (voir la liste en annexe), nous retrouvons un diagnostic très sévère de l'état de santé du système politique canadien. Par exemple, on écrit :

> Nous avons amélioré notre système au cours du siècle dernier. Nous avons d'abord débuté avec une des meilleures, sinon « la » meilleure structure démocratique au monde : le parlementarisme britannique combiné au suffrage universel.
>
> Cependant, notre société a évolué de pair avec la société américaine et elle a graduellement pris ses distances avec nos origines britanniques. En même temps, l'affirmation de nos particularités régionales a permis de nous distinguer de nos cousins américains, tout en provoquant une détérioration de la qualité du gouvernement et du système de représentation démocratique. Plusieurs coutumes, usages et conventions ne parviennent plus à garantir une qualité de représentation démocratique qu'un pays développé comme le nôtre se doit de posséder. Cela augmente les probabilités que tout intéressé,

que ce soit un individu ou un groupe d'individus, abuse de notre système démocratique et y crée des distorsions. Certains ont de bonnes intentions, mais la plupart n'ont pas du tout conscience de ce qu'est la démocratie, ou encore ne la respectent pas. (B-239-P.)

La démocratie, estime-t-on parfois, ne fonctionne plus : « Les Canadiens commencent à dire que le système démocratique ne fonctionne plus. » (B-371-P.) Abus, distorsions, mensonges et corruptions provoquent la perte de confiance de l'ensemble de la population à l'égard des personnalités politiques, ce qui, finalement, provoque une diminution de la participation des citoyens et des citoyennes. Trois auteurs, entre autres, évoquent avec beaucoup de passion la perte de confiance que ressent la très grande majorité de la population à l'égard des politiciens et des politiciennes :

J'ai perdu la foi en nos politiques et nos politiciens. Notre politique n'est que mensonge et nos politiciens sont une bande d'escrocs. [...] Les gens [...] ne font pas confiance aux politiciens. (B-437-I.)

Il nous faut revenir aux sources de la démocratie et se débarrasser du système aristocratique qui s'est incrusté à Ottawa. Le public canadien ne fait plus confiance à ses représentants qui font preuve d'arrogance et sont souvent mêlés à des activités suspectes, voire à de la corruption. (B-113-I.)

Le processus électoral représente une valeur en déclin. Le simple citoyen s'exprime ainsi à propos des politiciens, « ils sont tous pareils, ils ne voient qu'à leurs propres intérêts, on ne peut pas leur faire confiance » [...]. (B-666-A.)

Le processus électoral actuel contient des lacunes, affirme-t-on, et remet en question la qualité de la vie démocratique. De telles lacunes vont à l'encontre de la participation des citoyens et citoyennes et de la juste représentation de la population :

Notre système majoritaire uninominal, tel qu'il est présentement conçu, est archaïque, injuste, non démocratique et non représentatif. Ses trois grandes faiblesses sont :

- le manque d'imputabilité envers les électeurs et les membres de l'arène politique;
- l'absence de représentation fondée sur la légitimité, dans le sens où cette dernière n'est pas proportionnelle à la circonscription et ne constitue pas le reflet de l'opinion de ses électeurs, et aussi

parce qu'elle ne tient pas compte des grandes questions ni des disparités régionales;

- l'incapacité à en arriver à un consensus réel [...].

Notre système, fondé sur le scrutin majoritaire, est rigide, instable et non représentatif. Il remet aussi en question la légitimité de nos institutions démocratiques, ce qui, en retour, restreint leur capacité à gouverner. Il n'a pas de base permettant d'atteindre un consensus et n'a toujours donné aux citoyens que peu de moyens d'exprimer leur opinion dans le processus de prise de décision. (B-520-I.)

En plus de la participation et de la juste représentation, on demande à la Commission de s'inspirer des valeurs suivantes : la justice, l'équité et l'efficacité. À la lumière de ces valeurs, on réclame fréquemment une réforme en matière électorale afin de contrer le cynisme à l'égard du gouvernement :

La persistance d'un système démocratique bien portant concerne tout le monde et cette commission sur la réforme électorale doit garantir la persistance en ce pays d'un processus démocratique juste et bien portant. On voit trop souvent des manifestations de léthargie chez les citoyens envers le gouvernement et envers le processus électoral. (B-574-P.)

Selon plusieurs, les minorités et les régions ne sont pas vraiment prises en considération. Il est donc nécessaire de favoriser une participation plus active du simple citoyen dans le processus électoral, en lui donnant tous les moyens nécessaires en vue d'y parvenir :

Depuis quelques élections, le choix des Canadiens, bien qu'apparemment grand, s'est restreint à trois principaux partis politiques. Cette situation s'explique par l'incapacité pour tous les partis politiques enregistrés de faire connaître leurs options. Les coûts élevés des campagnes électorales et les risques financiers pour les individus qui briguent les suffrages réduisent la participation directe de ceux-ci aux débats de notre société et permet aux partis politiques les plus riches de prendre les devants de la scène. Nous devons donner les moyens, comme société démocratique, à tous les partis politiques dûment enregistrés, et à leurs représentants, de se faire entendre parmi la population. Les choix démocratiques des Canadiens ne doivent pas se restreindre aux partis politiques établis. Le besoin se fait pressant car depuis les deux dernières élections, nous avons assisté à l'américanisation de nos styles de campagnes électorales, ce qui a pour

> conséquence de restreindre les choix démocratiques et politiques, car après tout il n'y a que les chefs qui sont visibles dans ce genre de campagnes. [...] Pour éviter une démobilisation et un désintéressement de plus en plus grand de la population envers le processus électoral, nous devons lui donner les outils nécessaires pour faciliter la participation active dans chaque circonscription, soit à la base même de notre système politique. De permettre au simple citoyen de réagir et d'agir. (B-741-P.)

Les principaux facteurs qui menacent la démocratie au Canada

De l'ensemble des mémoires, nous avons dégagé sept principaux facteurs qui, selon les intervenants et intervenantes, menacent la démocratie canadienne ou, plus précisément, l'idéal démocratique auquel les Canadiens et les Canadiennes aspirent. Ces facteurs sont :

1. les sentiments négatifs à l'égard du processus électoral que manifeste la population;
2. la non-adaptation du système électoral actuel aux changements survenus dans la société canadienne;
3. la marginalisation de larges secteurs de la population dans le processus démocratique;
4. le peu de sensibilisation des partis politiques aux besoins et aux aspirations des Canadiens et des Canadiennes;
5. les difficultés soulevées par l'accentuation du caractère pluraliste de la société canadienne;
6. les problèmes issus du peu d'attention que l'on accorde à certaines régions du pays ou encore à leur population;
7. une interprétation, de la part des directeurs du scrutin, qui va à l'encontre de la lettre et de l'esprit de la *Loi électorale du Canada*.

Voici quelques réflexions que nous tirons des mémoires présentés à la Commission et qui illustrent chacun de ces facteurs.

Les sentiments négatifs à l'égard du processus électoral que manifeste la population

Un citoyen avoue aux commissaires : « Après les trois dernières élections, fédérale, provinciale et municipale, auxquelles j'ai participé en tant qu'électeur, j'en arrive aisément à la conclusion que chacune d'elles a été à la solde d'intérêts d'affaires. » (B-229-I.) Un organisme fait sensiblement le même diagnostic :

> Tout le monde s'entend à dire qu'il existe généralement une forme d'entente tacite entre le gouvernement et le milieu des affaires fondée sur le principe qu'un « service en attire un autre ». Bien sûr, certains

répliqueront que ce n'est là qu'une fausse interprétation attribuable à des intérêts partisans ou au cynisme ambiant. Malheureusement, nous ne saurions nous satisfaire d'un tel argument. L'observateur perspicace admettra d'ailleurs certainement que les accords conclus entre le gouvernement et le milieu des affaires ne sont pas toujours aussi clairs et limpides qu'ils le devraient. Non seulement cet état de chose entraîne-t-il un problème d'éthique, mais il crée aussi un climat de méfiance populaire et de cynisme général envers tout ce qui concerne l'administration publique. (B-622-A.)

La non-adaptation du système électoral actuel aux changements survenus dans la société canadienne

On estime que les récents changements sociaux ont transformé les institutions politiques, les formes de participation au processus électoral ainsi que les attitudes et les comportements à l'égard de la politique :

Au cours des vingt dernières années, la culture politique canadienne a subi d'incroyables transformations. Les changements technologiques et démographiques de même que la modification de leur style de vie ont grandement influencé la perception qu'ont les Canadiens de leurs institutions politiques et leur façon de participer au processus électoral. En effet, nous nous montrons moins déférents, moins idéologiques et plus pragmatiques. Les décisions que nous prenons ne sont plus, dès lors, guidées par l'instinct ou la loyauté envers un produit ou un parti politique, mais par la connaissance des faits.

Les actions entreprises par les institutions, les gouvernements, les compagnies privées ou les individus sont maintenant étudiées avec beaucoup plus d'attention. Eux-mêmes doivent également faire face aux attentes, parfois apparemment contradictoires, mais sans cesse grandissantes du public. Nous sommes tous devenus plus critiques, moins crédules et les médias, particulièrement la télévision, ont contribué à faire de nous, les Canadiens, l'un des peuples les mieux informés de tous les temps.

C'est ce qui fait dire à certains que les mécanismes électoraux sont trop contraignants et qu'il serait temps d'y apporter certains changements en tenant compte de la situation actuelle. (B-619-A.)

La marginalisation de larges secteurs de la population dans le processus démocratique

On affirme également que le jeu politique dominé par une minorité bien particulière conduit à des iniquités sur les plans social et

économique, en plus de contribuer à marginaliser de larges secteurs de la population canadienne :

> De l'avis général, on a l'impression que « rien ne changera » et que la politique est un « jeu de riches » (lire mâle de race blanche, hétérosexuel, sans handicap et provenant de la classe moyenne). Cette vision des choses est profondément ancrée dans une politique traditionaliste qui a toujours perpétué les iniquités économiques et sociales et marginalisé de larges secteurs de la société canadienne. Aujourd'hui encore, l'égalité des femmes et celle des autres minorités n'est pas l'un des objectifs prioritaires du gouvernement fédéral. [...] La difficulté d'accès à une information adéquate est encore un autre obstacle qui renforce l'indifférence des électeurs et entrave l'exercice de leur droit de vote. [...] Ce ne sont pas les moyens d'éduquer les électeurs qui manquent, mais la volonté du gouvernement d'y consacrer les fonds nécessaires. Avec des moyens financiers appropriés, chaque communauté serait en mesure de devenir une excellente source d'information pour sa circonscription. (B-423-A.)

Le peu de sensibilisation des partis politiques aux besoins et aux aspirations des Canadiens

Dans plusieurs mémoires, on insiste sur la nécessité d'interpeller radicalement les partis politiques en regard des intérêts de la population qu'ils ne rejoignent pas. Selon un député : « [...] la perception qu'ont les électeurs des partis politiques est qu'ils sont essentiellement dirigés par des intérêts plutôt que par le citoyen ordinaire pour qui le gouvernement devrait travailler. » (B-267-P.)

Les difficultés soulevées par l'accentuation du caractère pluraliste de la société canadienne

Le peu de place qu'occupent les différents groupes ethniques du pays dans le jeu politique est une préoccupation importante :

- L'intégration politique des groupes minoritaires est loin d'être faite au Canada.
- Leur relative exclusion du système politique canadien menace leur intégration sociale, culturelle et économique.
- La marginalisation politique des groupes minoritaires va à l'encontre du principe du multiculturalisme inscrit dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.
- Sans aucun doute, la représentation du « politique », pour les groupes minoritaires, passe par des catégories qui nous sont étrangères.

- Si on observe la réalité politique des groupes minoritaires, on risque d'appréhender un monde politique très différent.
- Toute réforme portant sur les mécanismes électoraux ne peut ignorer ces particularités. (B-496-I.)

Les problèmes issus du peu d'attention que l'on accorde à certaines régions du pays ou encore à leur population

Le Canada est un pays complexe. Cette particularité a un impact sur la démocratie telle qu'elle se vit dans notre pays. Selon certains, il faudrait davantage tenir compte de la représentation régionale qui fait actuellement défaut dans le système politique actuel :

> Bien qu'en principe les sociétés démocratiques soient généralement dirigées par la majorité, le Canada n'est pas un pays homogène et l'opinion de la majorité des citoyens varie considérablement d'une région à l'autre. Le système gouvernemental devrait être considéré par tous comme étant équitable. Même les citoyens du centre du pays s'entendent pour dire que le système qu'ils dominent, sans égards pour les autres provinces, est injuste, ce qui amène donc à la conclusion que le Canada a besoin d'une représentation régionale adéquate pour élaborer des lois. (B-203-I.)

La perte de confiance à l'égard du processus démocratique est également ressentie par les peuples autochtones qui, à leur façon, éprouvent un sentiment profond d'aliénation et de rejet de la part des autres Canadiens et Canadiennes. L'Assemblée des premières nations écrit à ce sujet :

> [...] la confiance que nous avions placée dans le Canada s'affaiblit. Nous ressentons, que ce soit en tant qu'individus ou que collectivité, un mouvement profond d'aliénation et de rejet. Nos dirigeants sont de plus en plus convaincus que nous gaspillons notre énergie et nos ressources à essayer de trouver l'acceptation et l'amitié dans une maison qui ne veut pas d'Indiens. (B-572-A.)

Le Native Council of Nova Scotia soulève la difficulté de parler d'un Canada vraiment démocratique quand il jette un regard critique sur le système politique canadien :

> Je sais que personne dans cette salle ne peut affirmer en toute honnêteté que le titre de démocratie accordé au Canada par l'opinion internationale est justifié. En effet, rien dans notre système électoral,

> dans notre système de financement des partis, dans la délimitation des frontières électorales selon une perspective méridionale et qui n'atteignent qu'avec peine ce nord où pourrait exister une autre majorité, ne peut justifier cette appellation de démocratie. Comment peut-on même admettre son existence alors que nous tous ici savons que le système actuel exclut la représentation d'un grand nombre de cultures différentes à la Chambre des communes. (B-769-A.)

Une interprétation, de la part des directeurs du scrutin, qui va à l'encontre de la lettre et de l'esprit de la Loi électorale du Canada

Un député de l'Ouest estime qu'« il n'y a rien de plus important pour une société démocratique que la structure de son système électoral » (B-516-P). En se fondant sur le même principe, certains proposent de réexaminer en profondeur l'ensemble du système électoral, particulièrement le pouvoir de certains bureaucrates qui vont à l'encontre de l'esprit et de la lettre de la *Loi électorale du Canada*. En effet, quelques citoyens et citoyennes soulignent que « les puissants omniscients bureaucrates commettent des abus en suivant les directives administratives au pied et à la lettre » (B-018-I), alors que d'autres affirment : « Nous croyons que le mandat d'Élections Canada devrait être de maximiser la participation de l'électorat à nos élections. Tout obstacle bureaucratique à la participation devrait être supprimé. » (B-607-A.)

Les principaux critères devant guider la réforme de la Loi électorale du Canada

Après avoir dégagé les principaux facteurs qui, selon les intervenants et les intervenantes auprès de la Commission, menacent la démocratie au Canada, nous allons maintenant identifier les critères qui doivent être mis en avant pour réformer la *Loi électorale du Canada* de façon à assurer une meilleure qualité de vie démocratique à la population canadienne. Ces critères peuvent être classés en trois catégories :

1. Ceux qui touchent les finalités du processus électoral;
2. Ceux qui visent à favoriser une meilleure participation des citoyens et des citoyennes;
3. Ceux qui portent sur la formulation de la *Loi électorale du Canada* afin de la rendre plus accessible à tous et à toutes.

Voici comment ces critères sont formulés dans les réflexions et les suggestions proposées à la Commission.

Les finalités du processus électoral

Dans son mémoire, un citoyen insiste sur l'importance de s'inspirer, dans la réforme électorale et la réglementation du financement des

partis, de l'esprit de la *Charte canadienne des droits et libertés* afin d'y promouvoir les quatre libertés fondamentales que sont la liberté de conscience et de religion; la liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, incluant la liberté de la presse et des autres médias de communication; la liberté de réunion pacifique; et la liberté d'association (B-422-I). En se référant à ces libertés fondamentales, l'auteur d'un mémoire de Calgary écrit :

> La nouvelle *Loi électorale du Canada* énonce à la fois des droits et des libertés : a) liberté d'expression; b) liberté d'association; c) droit de vote aux élections de la Chambre des communes et d'une assemblée législative; d) droit de se présenter comme candidat aux élections de la Chambre des communes et d'une assemblée législative.
>
> Ces quatre libertés et droits constitutionnels peuvent être limités par l'État, en cas de circonstances exceptionnellement graves ou urgentes. Si une telle chose venait à se produire, le degré de limitation de ce droit ou de cette liberté devrait alors être proportionnel à la gravité de la cause invoquée. Par « proportionnel », on entend que la limitation imposée à cette liberté ou à ce droit doit avoir un lien direct avec l'objectif visé et ne doit servir qu'à assurer sa réalisation pleine et entière sans nuire aux valeurs constitutionnelles d'une société libre et démocratique. (B-676-I.)

L'auteur d'un autre mémoire estime que la « poursuite du processus d'ouverture à une démocratie de qualité au Canada » passe par le respect des « principes d'accessibilité, de transparence, d'efficacité et de respect de la personne » (B-488-P). Il justifie de la façon suivante chacune de ces valeurs :

> L'accessibilité physique s'impose aujourd'hui et s'imposera davantage demain avec le vieillissement de notre population. Nous devrons trouver d'autres moyens pour permettre à ceux qui, leur vie durant, ont œuvré à construire le Canada d'aujourd'hui, de manifester leur préférence électorale pour une formation politique ou une autre.
>
> La transparence importe plus que jamais dans un monde où la plausibilité du politique, après avoir été si grande, est devenue si fragile : notre démocratie aura toujours besoin que les citoyens croient en elle pour assurer sa pérennité.
>
> Quant à l'efficacité, elle est une condition incontournable du monde technologique dans lequel déjà nous vivons, et davantage demain.

> Enfin, le respect de la personne est, on le sait, la grande victoire contemporaine de l'humanisme : il est parvenu à faire enchâsser dans nos institutions le respect de la différence individuelle et à l'élever au rang des grandes valeurs de notre temps. (B-488-P.)

Une directrice de scrutin affirme que « le système électoral canadien est basé sur la confiance et l'impartialité que l'électorat et les partis politiques lui témoignent ». Comme c'est le cas « en matière de justice », « il ne faut pas seulement que le système électoral soit juste et neutre, il faut qu'il ait apparence de justice et de neutralité » (B-241-I).

La participation des citoyens

On suggère à la Commission de fixer trois objectifs au projet de réforme de la *Loi électorale du Canada* qu'elle soumettra dans son rapport au gouvernement. Ces trois objectifs s'articulent autour des valeurs suivantes : la participation, la responsabilité, l'égalité et la justice :

1. Encourager et faciliter la plus grande participation possible des Canadiens et Canadiennes à tous les aspects du processus démocratique.
2. Encourager les Canadiens à assumer de plus grandes responsabilités à l'intérieur du processus démocratique.
3. Assurer l'égalité et l'honnêteté dans la conduite des campagnes électorales sans imposer un fardeau réglementaire et administratif trop lourd à ceux et celles qui y travaillent. (B-331-P.)

Un citoyen de Calgary demande à la Commission d'aborder, dans la réforme du système électoral, la délicate question de l'équité :

> La plupart des électeurs perçoivent le système électoral actuel comme une vaste campagne où l'argent dicte la loi. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle plusieurs d'entre eux choisissent de ne pas exercer leur droit de vote. Puisque les gens fortunés ayant de « bonnes relations » dans le milieu des affaires sont en mesure de contrôler le processus électoral sur une grande échelle, à quoi bon voter ? Pour améliorer le système, il faudrait en éliminer l'argent afin que plus de candidats aient la même chance de convaincre l'électorat par le biais de leurs idées et de leurs convictions plutôt que par celui de la publicité. (B-062-I.)

La formulation de la Loi électorale du Canada afin de la rendre plus accessible à tous

On déplore fréquemment le contrôle excessif du processus électoral : « Selon moi, les élections — comme plusieurs autres aspects de la vie

canadienne — sont trop contrôlées; il y a, en effet, neuf différentes lois qui prévoient des dispositions applicables à la procédure électorale, et il s'agit d'un système lourd et coûteux. » D'où la demande de simplifier le système électoral : « Il doit y avoir une façon de le simplifier. Votre objectif devrait être de rendre le système plus simple et moins coûteux à faire fonctionner. » (B-073-I.)

Dans plusieurs mémoires, on demande que le texte de la future *Loi électorale du Canada* soit écrit dans un langage courant ou clair et accessible à tous et à toutes, en plus d'être simplifié et davantage opérationnel. Voici deux réflexions à ce sujet :

> Il est impérieux que cette loi soit rédigée dans un langage clair et simple. Bien sûr, on ne réussira probablement pas à éliminer toutes les ambiguïtés du texte, mais il faut au moins essayer. On n'insistera jamais assez sur la nécessité d'utiliser un langage plus simple et facile à comprendre. Il est de première importance que le citoyen moyen soit capable de lire et de comprendre cette loi. À mon avis, un langage rebutant ou trop compliqué est un obstacle à la compréhension globale du texte. (B-672-P.)
>
> Le droit de voter et la facilité avec laquelle un système électoral doit fonctionner sont deux facteurs essentiels d'un système démocratique respecté. De même, le déroulement des opérations et la conduite des candidats doivent être sans reproche afin d'éviter les critiques qui pourraient nuire à la réputation de ce système. Pour ces raisons, il est indispensable que les règles du jeu soient pratiques et faciles à appliquer. Les détails techniques trop compliqués doivent être éliminés dans le but d'alléger le fardeau bureaucratique et d'éviter bien des frustrations. (B-366-P.)

Les critères les plus fréquemment évoqués dans les propositions de réforme de la *Loi électorale du Canada* renvoient à la promotion de la *Charte canadienne des droits et libertés*; il est même dit que l'avenir de la démocratie au Canada en dépend. On réclame une plus grande accessibilité au processus électoral pour les groupes minoritaires, en plus de souhaiter vivement que le système électoral soit moins réglementé et que la *Loi électorale du Canada* soit simplifiée.

Le principal enjeu éthique en cause dans le débat sur la réforme de la *Loi électorale du Canada*, celui qui nous apparaît déterminant pour la suite de notre analyse, peut être formulé sous la forme d'une question : Comment favoriser une participation plus équitable de tous les citoyens dans l'ensemble du processus électoral ?

LES PERCEPTIONS DE LA DÉMOCRATIE AU CANADA ET LES ENJEUX ÉTHIQUES QU'ELLES SOULÈVENT

Le débat sur l'idéal démocratique qui devrait inspirer, fonder et justifier les réformes souhaitées de la *Loi électorale du Canada* a mis en lumière certaines perceptions de la démocratie dont voici les cinq principales :

1. La démocratie est un idéal à promouvoir.
2. La démocratie est assurée par son régime électoral.
3. La démocratie nécessite la tenue de référendums et de plébiscites.
4. La démocratie est une affaire d'éducation.
5. Certains groupes de citoyens ne se reconnaissent pas dans cet idéal démocratique.

Voici quelques réflexions qui illustrent chacun de ces points.

La démocratie est un idéal à promouvoir

Notre système démocratique, écrit-on fréquemment, repose sur deux convictions, la confiance et la foi dans ce système : « Sans la confiance et la foi dans le système démocratique, il ne peut y avoir de démocratie. » Cette confiance et cette foi impliquent également la responsabilité de tous et chacun dans la quête du bien commun : « La démocratie ne peut exister que dans la mesure où nous sommes convaincus que tous agissent dans l'intérêt commun. » (B-569-I.) On rejoint ainsi, selon l'auteur d'un mémoire, les trois principes fondamentaux sur lesquels se fonde la démocratie :

> Je crois que la démocratie est fondée sur trois principes fondamentaux : les lois sont le reflet de l'opinion publique; l'opinion de chaque citoyen a une valeur égale; chaque citoyen dispose de façon égale des ressources pour influencer l'opinion des autres. (B-203-I.)

Mais l'idéal démocratique n'est pas le même pour tous comme le démontrent trois positions différentes dans ce débat. Selon le Parti réformiste du Canada, voici comment on doit formuler l'idéal démocratique :

> Nous croyons que les politiques élaborées au sein d'une société démocratique devraient refléter la volonté de la majorité des citoyens, tout comme c'est le cas lors d'élections libres et justes, de référendums ou lorsque les gouvernements légalement constitués et les assemblées élues par le peuple prennent des décisions. Nous faisons confiance au bon sens du peuple, à son droit de choisir ses propres dirigeants, à sa capacité de se gouverner lui-même par le biais d'institutions

véritablement représentatives et responsables et à son droit de réclamer l'élaboration de nouvelles législations lorsqu'il en sent le besoin. Nous croyons à la responsabilité des représentants élus par les citoyens et reconnaissons que leur devoir est de faire passer les intérêts de leur circonscription avant ceux de leur parti. Finalement, nous reconnaissons l'autorité de la loi et le fait que ni les gouvernements ni les législateurs ne sont au-dessus d'elle. (B-660-P.)

Dans un autre mémoire, on présente l'idéal démocratique de la façon suivante :

Une société véritablement démocratique doit s'appuyer sur des principes fondamentaux prônant la justice et la participation et reconnaissant l'importance de chacun de ses membres. Ainsi, elle doit :

- Promouvoir le développement de la démocratie locale;
- Avoir des institutions responsables et à l'écoute des besoins des citoyens;
- Promouvoir la liberté et l'exercice des droits démocratiques fondamentaux dont un système électoral juste;
- Garantir la liberté d'expression des groupes minoritaires ou dissidents au Parlement et dans les médias;
- Utiliser les référendums et les plébiscites afin de renforcer la démocratie directe;
- Mettre sur pied un système de financement des partis qui éliminerait toute possibilité, pour les groupes fortunés, d'influencer le cours des élections, le gouvernement ou les membres du Parlement. (B-774-P.)

Le Parti vert du Canada, quant à lui, introduit une conception différente de la démocratie, fondée sur des principes écologiques :

Le Parti se préoccupe également de la création d'une société et d'un environnement sains, les deux étant étroitement liés. Viennent ensuite les définitions des valeurs fondamentales du parti. Ces dernières, qui devraient se refléter dans chacune des politiques ou des actions du parti se définissent comme suit :

1. non-violence et désarmement [...];
2. développement économique durable;
3. préservation et rétablissement de la diversité de l'écosystème;
4. intégration des valeurs féminines dans l'écologie [...];
5. diversité culturelle et ethnique [...];
6. prise de décision par voie de consensus;

7. décentralisation du processus de prise de décision;
8. communauté planétaire fondée sur la responsabilisation individuelle et collective. (B-419-P.)

La démocratie est assurée par son régime électoral

Selon le directeur général des élections du Québec, la démocratie « repose sur le *vote libre* des électeurs » (B-624-I). On retrouve l'écho de cette affirmation dans un autre mémoire : « La démocratie repose sur le principe des élections libres et oui, elles doivent se dérouler de façon honnête et correcte afin de s'assurer que ce principe soit solide et durable. » (B-544-I.) Selon la plupart des intervenants et des intervenantes, la participation et la liberté de parole sont deux valeurs fondamentales que le régime électoral doit promouvoir. On considère également essentiel de sauvegarder « la reconnaissance fondamentale du principe de l'égalité entre les participants au processus politique » (B-751-A).

La démocratie nécessite la tenue de référendums et de plébiscites

La tenue de référendums ou de plébiscites est rendue nécessaire parce que les politiciens et les bureaucrates ont assumé trop de pouvoir aux dépens du peuple (B-552-I). Trois mémoires particulièrement représentatifs traduisent bien cette idée :

> Les citoyens du Canada ont le droit d'être consultés de façon individuelle sur des sujets d'une importance cruciale pour eux et pour l'avenir de leur pays. [...] Les électeurs qui estiment que l'on tient compte de leurs opinions et réalisent qu'ils peuvent « changer quelque chose » seront mieux disposés à participer au processus électoral. Apathie et méfiance envers les politiciens diminueront à mesure que les individus s'engageront personnellement dans les prises de décision qui touchent leur avenir. (B-124-P.)
>
> Tenir un référendum sur des questions importantes, comme cela se pratique fréquemment en Italie par exemple, ne se fait jamais dans notre pays. Ce fait est à déplorer, la population devrait pouvoir participer plus activement aux prises de décision sur des questions importantes. Je crois également qu'elle devrait avoir la possibilité d'approuver ou non toute décision dont la réalisation coûterait plus de deux millions de dollars; les gouvernements gaspillent trop l'argent des contribuables. (B-095-P.)
>
> Un des aspects les plus intéressants du référendum tenu à la demande des citoyens est la procédure elle-même. La réunion de milliers de signatures sur une pétition afin qu'une initiative soit

> assujettie au scrutin ainsi que le débat public qui en découle favorisent grandement l'éducation politique des électeurs. (B-547-A.)

Ces positions sont toutefois critiquées à cause de la paralysie que peut causer le référendum dans la vie démocratique d'un pays (B-579-I).

La démocratie est une affaire d'éducation

L'idéal démocratique ne peut pas se vivre concrètement sans un projet éducatif qui permettrait aux jeunes générations d'y souscrire et de s'en inspirer :

> Il ne devrait pas y avoir de plus noble entreprise que celle d'accroître la connaissance du public sur l'importance d'exercer son droit de vote le jour du scrutin. Les étudiants représentent une partie critique de la société et si nous commençons avec la jeunesse, le cercle vicieux pourrait être brisé. (B-653-A.)

Dans plusieurs mémoires, l'accent est mis sur l'importance de se préoccuper de l'initiation aux règles de la démocratie des jeunes qui fréquentent l'école secondaire; on demande que l'on favorise davantage l'éducation de l'ensemble des citoyens et des citoyennes au processus démocratique et que l'on s'assure que les néo-Canadiens et les néo-Canadiennes soient bien informés sur le processus électoral canadien.

Certains groupes de citoyens ne se reconnaissent pas dans cet idéal démocratique

La plupart des mémoires présentés par les autochtones affirment qu'ils ne se reconnaissent pas dans l'idéal démocratique des Blancs du pays et que cet idéal porte atteinte à leur dignité et viole leurs droits :

> Je ne reviendrai pas sur la litanie de faits historiques et sur les révélations continuelles qui sont faites au sujet de l'exclusion de mon peuple de votre Canada, notre terre. Je suis convaincu que vous avez tous lu, entendu ou vu quelque chose sur le sujet. Vous savez donc tous que nous n'avons pas été invités à bâtir avec vous, sur nos terres, cette fédération connue sous le nom de Canada. Que nous avons découvert assez tôt que vous ne respecteriez pas les traités et engagements que votre roi avait conclus avec nous. Que votre démocratie canadienne, malgré la présence d'une autre « famille » de culture différente, les francophones, n'a pas fait confiance au principe qui accorde « un vote par électeur » et s'est créé une majorité dirigée par les anglophones.

Vous ne pouvez toujours pas remédier à cette situation et préférez l'autodestruction à l'acceptation de cet état de chose. Je suis persuadé que vous avez déjà entendu déclarer que nous comptions moins qu'un de vos enfants de quatre ans et que vous avez eu recours à la *Loi sur les Indiens* pour regrouper tous vos bons gestes à notre endroit. Et même après que vous ayez daigné accorder à mon peuple le droit de voter pour votre parti, vos candidats, vous n'avez pas cru bon de modifier ces frontières électorales nord-sud qui vous accommodent si bien, sur le plan géographique, afin de permettre à notre majorité du Nord de pouvoir élire les représentants autochtones de ses partis ou encore de nous affilier à vos parlements. Que vous persistez à croire que votre majorité, qui est maintenant une minorité au sein du Canada, devrait continuer à diriger cette fédération en dépensant des millions pour élire ses candidats et partis favoris. Que vous croyez encore que parce que vous ne nous avez pas accordé de représentation significative en tant que minorité, vous détenez les rênes du pouvoir et que nous avons un gouvernement juste et responsable au sein d'une démocratie appelée Canada.

Je suis persuadé que vous avez déjà entendu dire, par certains, que les Canadiens ne désirent pas vraiment voir le Canada devenir une véritable fédération où tous les groupes culturels qui le composent, incluant ses premiers habitants, les autochtones, pourraient prospérer, s'épanouir, partager et vivre dans l'harmonie parce que cela signifierait pour vous la perte de vos emplois et de vos ressources au profit de tous ces « étrangers et de ces Indiens ». À cause de ces Canadiens, nous laisserez-vous au moins avoir un peu d'air, ou est-ce encore trop vous demander ? (B-769-A.)

À plusieurs reprises, on attire également l'attention de la Commission sur l'importance d'assurer une meilleure représentation des femmes, des gens de couleur et des néo-Canadiens :

Ceux qui affirment que le Parlement du Canada n'est pas le reflet de la réalité canadienne n'ont pas entièrement tort. Tant que le Sénat et la Chambre des communes n'admettront pas plus de femmes, de Canadiens de couleur et d'autochtones, tant et aussi longtemps que cette mosaïque qu'est véritablement le Canada ne sera pas mieux représentée, nous ne pourrons nous enorgueillir d'avoir un Parlement représentatif. [...] Le défi à relever est de rendre le Parlement plus représentatif de la réalité canadienne. (B-784-P.)

L'analyse des perceptions de la démocratie nous a permis d'identifier une double question présente dans le débat sur l'idéal démocratique : Comment concrétiser, dans une loi et dans la pratique, l'idéal projeté ? Et, plus radicalement encore, comment faire en sorte que, dans cet idéal, se reconnaisse l'ensemble de la population canadienne ? Cette double interrogation nous a conduit à identifier deux enjeux éthiques majeurs : Afin de favoriser la participation la plus équitable possible, comment articuler entre elles les valeurs morales suivantes : la liberté, la justice et le respect des différences ? Quelle législation se donner collectivement afin de répondre aux exigences que suscitent ces valeurs morales pour assurer l'intégrité du système démocratique canadien ?

LE DROIT DE VOTE

Après avoir dégagé certains grands principes et les valeurs du débat sur l'idéal démocratique, il faut s'attarder aux problèmes que pose l'exercice du droit de vote. Qui peut voter ? Qui peut participer activement au processus électoral ? D'où vient le fait que des personnes en soient exclues ? Au nom de quoi leur refuse-t-on ce droit ou devrait-on le leur accorder ? À quelles conditions ? Ce sont là les principales questions que nous avons retenues.

Le droit de vote, sa nature, ses finalités préoccupent presque tous les auteurs de mémoires présentés devant la Commission. Nous nous sommes d'abord interrogé sur la perception du droit de vote qui se dégage de chacun des mémoires en insistant principalement sur les valeurs mises en avant pour le justifier. Nous avons ensuite examiné la question du droit de vote de certaines catégories de personnes comme les détenus, les personnes ayant une déficience mentale ainsi que celles ayant une déficience physique, les malades, les analphabètes et les sans-abri, de même que les citoyens occupant des postes particuliers ou présentant des conditions spéciales. La présentation du débat autour du droit de vote se termine par l'exposé d'un certain nombre de suggestions concernant l'âge requis pour acquérir ce droit. Voyons maintenant brièvement chacun de ces points.

Dans les mémoires présentés devant la Commission, on affirme unanimement que le droit de vote est un droit fondamental reconnu par l'ensemble de la société canadienne et consacré par des documents juridiques majeurs. Le droit de vote est fréquemment considéré comme quelque chose de sacré. Toutefois, certaines questions se posent quant à la signification véritable de ce droit et à son impact sur la population canadienne, principalement à l'égard de quelques groupes de personnes qui vivent des situations particulières ou encore font partie de groupes

minoritaires. De même, on manifeste à plusieurs reprises un certain nombre d'inquiétudes quant aux conditions concrètes de son existence. La plupart des mémoires soulignent que le principe sacro-saint du droit de vote est souvent violé dans la société canadienne. Voici une affirmation qui est largement partagée et qui résume plusieurs réflexions à ce sujet :

> Au Canada, on nous laisse croire que chaque citoyen canadien âgé de plus de 18 ans a le droit de vote. Sur papier, cela est vrai; la *Charte canadienne des droits et libertés* garantit ce droit à tous les Canadiens. Cependant, la réalité est loin d'être aussi simple. (B-267-P.)

Pour certains, il y a trois autres droits qui se rattachent au droit de vote : le droit de briguer les suffrages, le droit au bulletin secret et le droit de disposer de toute l'information nécessaire pour que la décision soit la plus éclairée possible. Il ne faut pas oublier non plus la responsabilité qui est rattachée à l'exercice de ces droits.

L'universalité du droit de vote n'est cependant pas acceptée par certains intervenants, d'où le débat qui s'engage autour de certaines valeurs et de leur impact sur l'ensemble du processus électoral.

Faut-il accorder le droit de vote aux détenus ?

L'auteur d'un mémoire résume bien le débat sur cette question :

> L'un des passages les plus controversés de la *Loi électorale du Canada* concerne le droit de vote des détenus. Alors que certains sont d'avis qu'un citoyen qui s'est rendu coupable d'un crime, qui a donc outrepassé les droits que la société lui accorde, doit être temporairement privé de son droit de vote, d'autres répliquent que la peine d'emprisonnement est une punition amplement suffisante. Bien que la *Charte canadienne des droits et libertés* accorde le droit de vote à tous les citoyens canadiens, la *Loi électorale du Canada*, quant à elle, comporte des exceptions. (B-742-P.)

Il y a en effet plusieurs personnes qui refusent de donner le droit de vote aux détenus et détenues. Voici, en résumé, les principaux arguments que l'on avance pour appuyer ce refus :

1. Les personnes incarcérées ont perdu leur droit de vote parce qu'elles n'ont pas respecté les objectifs de la société et ses lois. En outrepassant les lois, elles ont rompu le pacte social. Il est donc tout à fait juste de les punir ainsi.

2. Elles ont perdu le privilège de voter à cause de leur forfait.
3. Elles ont perdu le privilège de participer à l'élection des députés et députées et de jouir de certains droits, parce qu'elles ont agi à l'encontre des dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*.
4. Elles n'ont pas contribué de façon significative à la société; alors, pourquoi leur accorder un tel droit ?

À l'opposé, il y a ceux et celles qui estiment que l'on ne peut leur enlever un droit aussi fondamental en régime démocratique. À l'appui de cette position, on retrouve les cinq arguments suivants :

1. Le droit de vote est un droit fondamental auquel l'incarcération ne peut porter atteinte.
2. Empêcher un détenu de voter va à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*.
3. Refuser le droit de vote aux détenus leur impose une double punition.
4. Priver les détenus de leur droit de vote va à l'encontre de la philosophie canadienne en matière carcérale qui valorise la réhabilitation.
5. Priver un détenu de son droit de vote, c'est l'empêcher de remplir ses devoirs de citoyen.

Dans un certain nombre de mémoires, on fait une distinction quant à ceux à qui l'on devrait accorder ou non ce droit. On distingue les individus qui sont incarcérés dans les prisons provinciales de ceux qui le sont dans des institutions fédérales; le droit de vote serait accordé aux premiers mais non aux seconds. De plus, il ne faut pas mettre ces personnes sur un même pied, mais tenir compte de leur situation particulière afin d'éviter qu'elles soient privées trop facilement de ce droit fondamental.

Quand on reconnaît le droit de vote aux prisonniers, on fait non seulement référence à la *Charte canadienne des droits et libertés* et à la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, mais on évoque aussi le principe même d'un Canada démocratique (B-224-A; B-423-A; B-535-A), tout en rappelant que voter est un devoir qui incombe à tous les citoyens (B-498-A).

Faut-il accorder le droit de vote aux personnes ayant une déficience mentale ?

Plusieurs soulèvent la question du droit de vote pour les personnes ayant une déficience mentale. Nous exposerons, dans les lignes qui suivent, les arguments avancés par ceux et celles qui refusent qu'on

leur accorde ce droit. Nous présenterons ensuite quelques positions mitoyennes, pour finalement attirer l'attention sur les arguments en faveur du droit de vote des personnes ayant une déficience mentale.

Dans quelques mémoires, on affirme que ces personnes ne doivent pas voter. Qu'est-ce qui incite des intervenants et des intervenantes à adopter une telle position ? On rappelle d'abord l'inaptitude des personnes ayant une déficience mentale à remplir adéquatement les exigences requises pour exercer correctement leur droit de vote : « Les personnes souffrant d'une déficience mentale grave ne devraient pas non plus avoir le droit de voter — les gens doivent savoir ce qu'ils font, être aptes à le faire et responsables. » (B-342-I; B-567-P.) De plus, les personnes ayant des troubles mentaux profonds sont facilement manipulables ou manipulées par les membres de leur famille ainsi que par ceux et celles qui en prennent soin : « Leur donner le droit de vote reviendrait à le donner à des enfants de trois ans. » (B-493-I.) On estime que les décisions des tribunaux sur leur incapacité mentale suffisent pour leur enlever le droit de vote.

Même si on ne va pas jusqu'à réclamer que toutes les personnes ayant une déficience mentale puissent voter, on s'interroge tout de même sur la discrimination dont elles sont l'objet :

> Une définition valable pour toutes les personnes handicapées mentalement est nécessaire afin de distinguer celles qui peuvent voter de celles qui ne le peuvent pas. Nous avons retrouvé des différences importantes à l'intérieur de notre groupe selon la façon d'établir cette distinction. (B-497-I.)

On essaie de proposer certains critères afin de ne pas discriminer celles qui sont aptes à voter.

Selon d'autres intervenants et intervenantes auprès de la Commission, il faut permettre aux personnes handicapées mentalement de s'intégrer le plus possible dans la communauté. Le droit de participer au processus démocratique est un élément important de leur intégration sociale. Les principaux arguments avancés pour réclamer leur participation s'inspirent des valeurs suivantes : la dignité, la liberté et l'autonomie de la personne, l'ouverture d'esprit à leur égard, le respect de la vie et l'intégration pleine et entière de la personne ayant une déficience mentale dans la société :

> L'intégration sociale et la valorisation du rôle social de la personne vivant avec une déficience intellectuelle constituent un véritable projet de société où il faut fournir à ce citoyen canadien les moyens

d'actualiser ses droits et ce, sans discrimination et sans privilège. (B-513-A.)

L'exercice du droit de vote pour les personnes ayant un handicap physique

Il est également suggéré de faciliter l'exercice du droit de vote pour les personnes ayant un handicap physique et ce au nom de valeurs telles la dignité et l'autonomie de la personne, la solidarité, l'équité et la participation de tous et de toutes à la vie démocratique. « Concrètement, écrit-on, la société se doit de favoriser l'autonomie de la personne en difficulté directement dans son milieu de vie pour ainsi contribuer, par solidarité humaine, à lui rendre l'environnement physique et social plus adéquat. » (B-475-A.) Il est donc important de veiller à ce que ces personnes puissent participer activement à la vie démocratique du pays.

L'exercice du droit de vote pour les personnes malades

La question d'accorder ou non le droit de vote aux personnes malades ne se pose pas en vertu de leur état de santé, mais plutôt en vertu des difficultés inhérentes aux conditions dans lesquelles elles se retrouvent et qui les empêchent d'exercer leur droit de vote. D'où ce principe : « Les personnes malades ne doivent pas être privées de leur droit électoral pour des raisons de santé. » (B-155-P.) Au nom de l'équité, on réclame donc une attention particulière à ces personnes (B-156-A; B-737-A). Une proposition résume bien toutes celles qui ont été faites à la Commission à ce propos : « Nous proposons que deux ou trois stations mobiles de vote soient créées [...] afin de donner la possibilité de voter à ces personnes qui, pour diverses raisons médicales, ne peuvent se déplacer. » (B-602-P.)

L'exercice du droit de vote pour les analphabètes et les sans-abri

Au nom de l'égalité et de la justice, il est souvent demandé de porter une attention spéciale aux sans-abri et aux analphabètes : « Des efforts devraient aussi être faits pour s'attaquer au problème de l'inscription des sans-abri sur les listes électorales et pour communiquer avec ces citoyens canadiens qui sont incapables de lire ou d'écrire et qui ne connaissent pas le fonctionnement du processus électoral. » (B-689-P; B-327-A; B-418-A; B-484-P; B-616-A.) On ne retrouve qu'une seule prise de position à l'égard des analphabètes, qui voudrait leur retirer l'exercice du droit de vote s'ils ne remplissaient pas certaines conditions (B-364-P).

On estime que l'interprétation traditionnelle de la propriété est archaïque, non nécessaire et contraire à la *Charte canadienne des droits et*

libertés. Elle discrimine les sans-abri. Au nom de la justice, le déni d'un droit aussi fondamental que le droit de vote ne peut être justifié dans une société libre et démocratique. On considère même que ce déni est immoral.

Afin de faciliter l'exercice du droit de vote pour les analphabètes, le Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec suggère cinq mesures particulières à la Commission :

1. que les formulaires de recensement et avis inhérents à une campagne électorale soient rédigés en termes simples dans des phrases courtes aisément compréhensibles même par ceux qui ne maîtrisent pas parfaitement l'écriture et la lecture;
2. que les gouvernements mettent en place des structures expliquant clairement les enjeux d'une élection (champs de juridiction fédérale, provinciale, municipale) et l'importance d'exercer son droit de vote;
3. que les instances responsables trouvent le moyen d'identifier sans aucun malentendu possible les adjectifs qualifiant un parti à son sigle car si un apprenant sait que les libéraux sont rouges et les conservateurs bleus, rien ne lui permet de faire concorder le mot libéral avec le rouge ni conservateur avec le bleu;
4. que les partis politiques soient tenus [...] de « traduire » leur programme électoral de façon à être compris de tous. Mais surtout, et de façon plus réaliste, que les candidats soient tenus de répondre aux invitations que pourrait leur faire tel ou tel groupe pour venir expliquer leur programme électoral et qu'ils s'identifient clairement par rapport au parti auquel ils appartiennent et le parti au pouvoir;
5. que les photos des candidats figurent sur les bulletins de vote. (B-531-A.)

Des changements s'imposent pour que les personnes itinérantes soient considérées comme des citoyens et des citoyennes à part entière. Il est demandé, dans quatre mémoires, que l'on prenne toutes les dispositions nécessaires afin que les personnes qui n'ont pas d'adresse fixe puissent être inscrites sur les listes électorales (B-259-A; B-502-A; B-516-P; B-705-A).

Faciliter l'exercice du droit de vote pour d'autres catégories de personnes

Certains mémoires traitent de l'exercice du droit de vote pour plusieurs autres catégories de personnes qui ne peuvent, pour de multiples raisons, en profiter : les travailleurs saisonniers, les personnes qui ne

comprennent aucune des deux langues officielles, certaines personnes âgées, les néo-Canadiens, les immigrants reçus, les Canadiens vivant à l'étranger, de même que les juges et les présidents d'élection. On estime que des modifications à la *Loi électorale du Canada* et des mesures concrètes devraient aider ces personnes à remplir leur devoir civique.

À quel âge accorder le droit de vote?

Dans plusieurs mémoires, on se préoccupe de l'âge requis pour obtenir le droit de vote. Alors que certains estiment que ce n'est qu'à l'âge de 18 ans que l'on peut obtenir ce droit, d'autres croient qu'il devrait être accordé dès l'âge de 17 ou de 16 ans. Les raisons invoquées sont les suivantes :

1. La maturité plus précoce de la jeune génération.
2. Son intérêt pour les grandes questions mondiales.
3. L'importance de faire participer davantage les jeunes dès le plus bas âge dans le processus démocratique où se décident les grandes questions qui portent sur leur avenir.

Par ailleurs, dans un mémoire, on peut lire que le droit de vote devrait être accordé à « ceux des Canadiens qui sont le plus en mesure de voter en connaissance de cause et avec la sagesse indispensable pour un tel acte si lourd de conséquences humaines ou futures », et non « à tous les citoyens qui ont atteint l'âge de 18 ans ou plus ». L'auteur de ce mémoire estime que l'âge de 55 ans « semble présenter bien des avantages, celui entre autres de valoriser l'expérience, la pleine maturité et surtout la vieillesse, ou les Anciens » (B-723-I).

En mettant l'accent sur la justice, l'équité, l'égalité, la responsabilité, l'information et la participation, on montre, dans plusieurs mémoires, l'envers et l'endroit du droit de vote, selon qu'il est perçu sous l'angle de l'idéal ou sous celui de la pratique. Le principal enjeu éthique en cause ici est le respect de la dignité de la personne humaine, quelle que soit sa situation sociale ou économique, ou quel que soit son handicap; cet enjeu ne se pose pas tellement dans la définition du droit de vote ou encore au plan de l'idéal, mais dans les conditions particulières de son exercice dans la société canadienne.

LA REPRÉSENTATION

Nous présenterons d'abord quelques exigences morales soulevées dans le débat sur la représentation. Par la suite, seront abordés les principaux facteurs dont il faudrait tenir compte dans la délimitation des circonscriptions électorales et les problèmes que rencontrent plus particulièrement les autochtones et les femmes quant à leur représentation dans l'ensemble du processus démocratique. Nous terminerons cette partie

en soulevant la question de la représentation proportionnelle qui, au dire d'un très grand nombre d'intervenants et d'intervenantes auprès de la Commission, apparaît essentielle si l'on veut vivre en vraie démocratie.

Quelques exigences morales de la représentation pleine et entière de l'ensemble de la population canadienne dans le processus démocratique

Quelles sont les exigences morales soulevées dans le débat sur la représentation ? Certains auteurs de mémoires ont écrit à ce sujet : « Il me semble que la gravité des problèmes auxquels nos élus auront à faire face justifie l'établissement d'une représentation populaire plus équilibrée et plus juste. La cohésion nationale a tout à y gagner. » (B-037-I.) Ou encore : « Nous espérons que la Commission recommandera une forme de perestroïka qui encouragera le remplacement de la représentation démocratique par la démocratie représentative. » (B-309-A.) Par ailleurs, un sénateur n'hésite pas à affirmer : « [...] nous n'avons pas un gouvernement égalitaire, nous avons un gouvernement fondé sur l'inégalité et les privilèges, conséquences du système électoral en place qui ne favorise pas l'égalité. » (B-368-P.) Ce diagnostic est partagé par les Taddle Creek Greens of Toronto : « Notre système politique se doit de réagir. Le système électoral actuel entrave la croissance des nouveaux partis, favorise le régionalisme tout en faisant obstacle aux grands objectifs nationaux. » (B-774-P.) Au nom de l'égalité, on affirme aussi :

> En s'appuyant sur le fait que la *Charte canadienne des droits et libertés* accorde à tous, et sans discrimination, les mêmes droits et privilèges, les mêmes protections, nous serions en mesure de demander la modification de la *Loi électorale du Canada*, afin que le principe de la « représentation proportionnelle à la population » y soit davantage respecté ainsi que la redéfinition des circonscriptions électorales au Canada. (B-546-P.)

Il est donc important de considérer que l'égalité de la représentation exige plus qu'un simple calcul du nombre d'électeurs ou d'électrices (B-689-P).

La délimitation des circonscriptions électorales

Selon la Saskatchewan Association of Rural Municipalities, la question de la délimitation des circonscriptions électorales soulève un certain nombre de problèmes. Cette association, à l'instar de quelques autres, insiste pour que le découpage électoral se fasse d'après le critère

suivant : « [...] des intérêts identiques ou une même identité. » (B-511-A; B-054-P; B-565-P; B-782-A.) Ainsi, selon elle, les gens qui habitent dans les zones rurales n'ont pas les mêmes préoccupations que les personnes vivant dans les grands centres urbains : « [...] c'est logique puisque leurs réseaux sociaux et économiques sont entièrement différents. » Le respect de la démocratie exige donc que nous ayons tous nos représentants à la Chambre des communes :

> Les gens habitant les grands centres urbains et ceux vivant dans les zones rurales devraient avoir leurs propres représentants à la Chambre des communes pour faire entendre leurs points de vue sur les problèmes économiques et sociaux qu'ils rencontrent. Un député ne devrait pas avoir la délicate tâche de représenter une circonscription divisée par des conflits d'opinion majeurs. (B-511-A.)
>
> Il devrait, dès lors, y avoir possibilité de mettre sur pied un nouveau système qui pourrait combiner territoire et population afin que tous puissent être représentés d'une façon beaucoup plus équitable. (B-358-I.)

La représentation des autochtones et des femmes

Les problèmes que rencontrent plus particulièrement les autochtones et les femmes quant à leur représentation dans l'ensemble du processus démocratique sont également soulignés à la Commission. La Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. rappelle que, depuis 1960, les Indiens et Indiennes ont obtenu le droit de vote, mais n'ont toujours pas de pouvoir politique :

> Si l'on parle en termes de pouvoir politique, ce qui est, en principe, au cœur même d'une élection, notre participation au processus électoral ne nous a pas apporté grand-chose. Nous n'avons pas plus de pouvoir politique qu'avant et aucune influence sur les politiques indiennes. (B-561-A.)

Elle poursuit en affirmant : « En ce sens, nous ne pouvons dire que nous attendons beaucoup du système politique actuel en ce qui concerne l'éventuelle réalisation de notre dignité humaine ou la jouissance de nos droits naturels ou conférés par des traités. » (B-561-A.) Elle fait appel à la responsabilité du Parlement canadien et des Premières Nations afin qu'ils trouvent une solution permettant de respecter les besoins, les aspirations et les droits des autochtones.

En invoquant la justice sociale et l'équité, la Fédération des femmes du Québec, appuyée en cela par de nombreux organismes voués à la

promotion du statut de la femme, estime que l'on doit tenir compte de l'« intérêt politique sexué » afin de favoriser une meilleure représentation féminine :

> Jusqu'à ce jour, on a accepté le principe de l'intérêt géographique comme critère valable et légitime pour construire notre actuel système électoral, les élus représentant une circonscription et défendant les intérêts de cette région au sein de l'institution politique. Or, nous croyons que l'intérêt politique a aussi une connotation sexuée et qu'en ce sens l'augmentation de la représentation politique féminine est un objectif de justice sociale et d'équité. (B-780-A.)

La représentation proportionnelle

La question de la représentation proportionnelle, au dire d'un très grand nombre d'intervenants et d'intervenantes, apparaît essentielle si l'on veut vivre en vraie démocratie. Un citoyen de Calgary écrit à ce sujet : « Avec le système actuel, les Canadiens n'obtiennent une bonne et juste représentation que lorsqu'il y a un gouvernement minoritaire. » (B-062-I.) Plusieurs affirment que ce n'est pas la justice qui anime ceux qui prônent le statu quo dans notre système électoral, mais plutôt l'assurance d'un gouvernement stable : « Ceux qui encouragent notre système actuel ne sont pas motivés par l'honnêteté [...] mais simplement parce que ce système est censé assurer un gouvernement stable. » (B-374-I.)

Selon plusieurs intervenants, le respect de la démocratie exige la représentation proportionnelle : « De toutes les nations démocratiques et industrialisées, seuls le Canada, la Grande-Bretagne et les États-Unis n'ont pas encore un système de représentation proportionnelle. » (B-261-I.)

Dans un mémoire qui résume assez bien les propositions en faveur de la représentation proportionnelle, on énumère les principaux avantages qu'elle apporterait :

1. Elle présenterait TOUTE la gamme d'opinions politiques.
2. Théoriquement, il est actuellement possible pour un parti d'obtenir 51 % du vote populaire dans chaque circonscription, donc de remporter tous les sièges à la Chambre des communes et néanmoins de laisser 49 % de la population sans représentation au Parlement. Cette situation, si elle venait à se présenter, ridiculiserait complètement notre concept de démocratie. Nous faisons déjà suffisamment piètre figure avec le Nouveau-Brunswick où il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'opposition au parti au pouvoir.

3. Grâce à la représentation proportionnelle, nous assisterions probablement plus souvent à l'élection d'un gouvernement minoritaire, ce qui aurait pour effet d'obliger les différents partis politiques à faire plus de compromis et à se consulter davantage, et éviterait l'arrogant « balayage majoritaire » de partis autocratiques.
4. Les citoyens accorderaient probablement plus d'intérêt au processus démocratique et ne s'abstiendraient plus de voter sous prétexte que « de toute façon, mon parti n'a aucune chance ».
5. Les députés pourraient ainsi non seulement représenter leur circonscription, mais collaborer avec leurs pairs à l'élaboration de nouvelles législations qui profiteraient à TOUS les Canadiens. [...]
6. La formation de nouveaux mouvements politiques ayant des buts et des programmes politiques applicables à l'échelle nationale serait encouragée. (B-298-I.)

Plusieurs suggestions sont faites à la Commission concernant la représentation proportionnelle. Parmi elles, nous retrouvons :

> Chaque électeur recevrait deux bulletins de vote. L'un servirait à élire le représentant de sa circonscription et l'autre contiendrait la liste de tous les membres du parti. Afin d'assurer une égale distribution des sexes à la Chambre des communes, cette liste regrouperait en alternance les noms des membres féminins et masculins du parti.
>
> Ce que je propose à l'électeur, c'est un scrutin binominal sur un seul bulletin — le premier vote pour le parti politique de son choix, le second pour son candidat favori. De cette façon, je pense qu'on parviendrait à réduire les risques qu'un parti puisse remporter la majorité des sièges sans obtenir la majorité des voix à l'échelle du pays. [...]
>
> D'après moi, ce système serait beaucoup plus équitable pour tous les partis, particulièrement pour les petits partis qui pourraient avoir de bonnes chances de l'emporter s'ils n'étaient pas sans cesse balayés par des partis plus importants. Ce nouveau système aurait aussi l'avantage de favoriser l'apport de sang neuf au sein de la Chambre des communes en plus de prévenir la polarisation de certains partis et les réactions négatives des électeurs envers un excellent candidat associé à un chef ou à un parti impopulaire. [...]
>
> Je pense également qu'un tel système renouvellerait l'intérêt de la part de l'électorat, donc une participation accrue aux élections et un regain de vie du processus démocratique qui ne serait pas

> « étouffé » par des lois électorales trop contraignantes comme c'est le cas dans certains autres pays (dont quelques-uns du Commonwealth). (B-715-I.)

L'enjeu éthique qui sous-tend les discussions sur la représentation est le suivant : le respect de la démocratie exige l'égalité, l'équité et la justice quant à la représentation de tous les Canadiens et de toutes les Canadiennes dans l'ensemble du processus démocratique, d'où l'avis de plusieurs personnes qu'il faut donner des chances égales aux citoyens et citoyennes qui désirent participer au pouvoir politique, tout en reconnaissant la diversité géographique, ethnique, linguistique, raciale et sexuelle qui caractérise la population canadienne.

LE CHOIX DES CANDIDATS

Dans plusieurs mémoires, on souligne que le Parlement canadien ne représente pas l'actuelle mosaïque nationale. Voici un témoignage à l'appui de cette affirmation :

> Certains groupes, comme les plus démunis et les autochtones, ne sont pratiquement jamais représentés. [...] Cette situation est flagrante. La Chambre des communes n'est absolument pas représentative des diverses régions du Canada, des femmes, des autochtones ni même du « citoyen moyen », pas plus d'ailleurs que des suffrages récoltés par les partis politiques lors des élections. En résumé, la Chambre des communes n'est représentative que de l'élite qui la domine et la dirige. (B-530-I.)

Au nom de la démocratie, on insiste fréquemment pour que la Chambre des communes soit composée de véritables représentants et représentantes de la population, au lieu d'être dominée, comme elle l'est actuellement, par une élite d'hommes privilégiés. Beaucoup trop de citoyens et de citoyennes, selon certains, en raison de leur sexe, de la couleur de leur peau, de leur culture ou encore de leur niveau de vie, sont exclus de facto du processus de décision politique et législative. Cela va à l'encontre de l'idéal démocratique :

> Nous reconnaissons qu'un régime démocratique vise en premier lieu l'élection d'un gouvernement également représentatif, de par sa composition, de tous les citoyens. Puisqu'il nous est impossible de participer directement au processus de prise de décision de notre pays, il devient vital de savoir qui le fera à notre place et comment cette personne sera désignée pour le faire. Si les représentants

> choisis ne sont pas le reflet, d'une manière générale, de la majorité de la population, ceux dont on n'aura pas tenu compte risquent de voir leurs demandes ou leurs besoins systématiquement ignorés ou banalisés. C'est toujours le cas, par exemple, des femmes, des Autochtones, de toutes les minorités visibles et, en général, des gens les plus démunis de la société dont font partie, le plus souvent, les groupes précédemment mentionnés. (B-719-A.)

Voilà pourquoi il est proposé d'obliger les partis politiques à prendre toutes les mesures nécessaires en vue de recruter des candidats vraiment représentatifs de la population canadienne, particulièrement parmi les groupes économiquement faibles : « La Commission royale devrait exhorter les partis politiques à recruter davantage de candidats parmi les Canadiens moins favorisés économiquement, de façon à s'assurer que le problème de la pauvreté figure parmi les préoccupations de ces divers groupes. » (B-246-A.)

Dans le débat sur le choix des candidats et des candidates, deux questions sont soulevées en particulier :

1. Comment favoriser l'accès de tous les citoyens aux fonctions politiques, quels que soient leur groupe social d'appartenance, leur race et leur sexe ?
2. Quelles devraient être les exigences requises pour se porter candidat ?

Comment favoriser l'accès de tous les citoyens aux fonctions politiques, quels que soient leur groupe social d'appartenance, leur race et leur sexe ?

Dans plusieurs mémoires, on insiste pour que les citoyens et les citoyennes ordinaires aient accès aux fonctions politiques : « Même un simple citoyen devrait toujours pouvoir briguer un poste électif dans le cadre du processus électoral. » (B-574-P.) Un résidant de Toronto soulève la question suivante : « Si la majorité des Canadiens font partie de la classe moyenne et que les gens fortunés représentent une minorité, comment se fait-il que ce soient eux qui nous gouvernent ? » L'Ontario Federation of Labour affirme que l'on doit assurer l'accessibilité la plus grande possible aux fonctions politiques : « Vous devez vous assurer que les fonctions publiques soient ouvertes à tous les simples Canadiens et non pas, comme c'était le cas jusqu'à tout récemment, seulement à ceux dont la fortune ou celle de leurs amis le permet. » (B-648-A.) Dans son mémoire, un citoyen abonde dans le même sens : « Je ne trouve pas notre système électoral actuel très satisfaisant. Ceux qui se présentent sont toujours des gens du monde des affaires, des

avocats, etc. Nous devrions avoir plus de candidats provenant d'autres milieux de la société. » (B-350-I.) Un autre rappelle à la Commission que : « Au sein d'une démocratie telle que la nôtre, les gens moins favorisés économiquement devraient avoir autant de chances que les plus riches de servir leur pays en tant que député. » (B-511-A.) Dans un mémoire, on réclame un certain contrôle du processus de nomination de ceux et celles qui désirent briguer les suffrages : « Toutes les pratiques déloyales destinées à favoriser certains candidats plutôt que d'autres devraient être contrôlées. Notre pays est beaucoup trop important pour que nous puissions nous permettre d'agir autrement. » (B-358-I.)

En prenant position dans le débat, la National Citizens' Coalition attire l'attention de la Commission sur le danger de discréditer arbitrairement les personnes qui ont réussi en affaires, en prétendant qu'elles ne sont pas sensibles aux besoins de la population, particulièrement ceux des moins nantis. Selon elle, cet argument fait abstraction de l'histoire des législations sociales récentes :

> On présume que non seulement l'argent permettra d'acheter les résultats d'une élection, mais encore qu'il pourra aussi influencer l'attitude des députés fortunés lorsque viendra le temps d'adopter des lois inutiles, voire même nuisibles aux intérêts des gens moins favorisés. Voilà l'un des arguments avancés par les partisans d'un gouvernement aux pouvoirs pratiquement illimités. Ils ne conçoivent pas, en effet, qu'une personne qui s'est enrichie dans le secteur privé puisse accorder son appui à des politiques visant le mieux-être des plus démunis. Nous croyons, quant à nous, que ce raisonnement n'est pas justifié et nous affirmons même le contraire. Cet argument, en effet, ne tient pas compte du fait que toutes les législations canadiennes concernant l'aide sociale ont été instaurées par les gouvernements libéraux ou conservateurs bien avant que ne soient imposés les contrôles sur les dépenses publiques. (B-547-A.)

On demande également que la nouvelle *Loi électorale du Canada* fasse en sorte qu'on aide chaque citoyen qui désire se porter candidat à le faire, de telle sorte qu'une personne et un parti ne soient pas empêchés de se présenter uniquement parce que certaines règles n'auraient pas été respectées (B-371-P). Cette proposition est avancée au nom du respect de la démocratie et de la souveraineté du peuple : « Nous ne devons pas oublier qu'au sein d'un régime démocratique, seuls les électeurs ont le pouvoir suprême de déterminer le sort d'un candidat ou d'un parti. » (B-371-P.)

Il faudrait aussi « faire en sorte que l'argent ne soit plus une entrave importante au désir d'individus de s'engager activement en politique » afin de « favoriser l'accès à la représentation politique des catégories de la population canadienne qui sont sous-représentées, telles les femmes » (B-780-A). En effet, au nom de la justice et de l'équité, on demande très fréquemment que l'on facilite l'accès des femmes au processus de sélection des candidats :

> Afin de favoriser l'accès des femmes à la députation, je pense que certains changements s'imposent, particulièrement en ce qui concerne le processus de sélection des candidats. Tant que nous continuerons à fonctionner comme nous le faisons présentement, nous nous priverons d'excellents éléments tant féminins que masculins ainsi que de l'assurance d'avoir sélectionné les meilleurs candidats. Par contre, si nous pouvions mettre sur pied un processus juste et équitable dont les règles sont connues d'avance, les femmes seraient à égalité avec tous les autres et elles sauraient à quoi s'attendre. (B-500-P; voir aussi B-754-A et B-784-P.)

Ceci afin de mettre fin aux situations discriminatoires à l'égard des femmes : « Ce que les Canadiens voudraient, c'est avoir la chance de jouer leur rôle dans un système politique plus ouvert et plus honnête. » (B-597-A.)

Dans le but de favoriser une plus grande accessibilité au poste de député et de députée, un Ontarien s'interroge sur la pertinence d'exiger un dépôt de la part de toute personne désirant briguer les suffrages :

> Si le dépôt n'était plus nécessaire, quel effet cela aurait-il sur le système électoral fédéral ? Le dépôt en tant que tel n'a pas de réelle fonction monétaire dans le cadre d'une élection — il n'est pas destiné à défrayer les coûts administratifs et l'on ne s'attend pas à ce qu'il serve au remboursement des dépenses électorales. En fait, il ne s'agit que d'un prétendu moyen de dissuasion. [...] La meilleure solution que l'on puisse envisager serait l'élimination de cet obstacle d'ordre monétaire qui prive plusieurs bénéficiaires de l'aide sociale de leur droit de se présenter comme candidat. (B-017-I.)

On signale également les difficultés d'ordre monétaire qui rendent pratiquement impossible l'accès des personnes ayant une déficience physique aux fonctions politiques :

> L'Association des sourds du Canada tient à exprimer son inquiétude devant la montée vertigineuse des coûts qu'entraîne une course électorale dans notre pays. [...] Si les sommes investies par une personne non handicapée sont relativement importantes, celles que devrait investir une personne sourde ou autrement handicapée sont carrément exorbitantes. (B-236-A.)

Les mémoires présentent une variété considérable de propositions dans le débat sur le choix des candidats et des candidates. On en arrive parfois, au nom des mêmes valeurs, à adopter des positions diamétralement opposées. Par exemple, au nom de l'efficacité et de la justice, on demande que les gens d'affaires ne soient pas exclus du Parlement canadien :

> Le groupe de travail s'est déclaré en faveur d'une assemblée législative composée d'hommes et de femmes provenant de tous les secteurs de la communauté. En effet, une assemblée législative qui se priverait des services de gens d'affaires expérimentés pourrait ne pas être en mesure d'évaluer avec justesse l'impact qu'auraient sur notre société les politiques élaborées en vue de créer de l'emploi ou de stimuler la croissance économique. [...]
>
> Les membres de cette assemblée doivent également provenir du plus grand nombre de secteurs possibles afin d'assurer la juste représentation du peuple qui les a élus. [...] Il n'est pas juste d'exclure les gens d'affaires fortunés des activités politiques de leur communauté pour la simple raison qu'ils sont à la tête d'intérêts financiers. (B-351-A.)

Le Parti nationaliste du Québec, pour sa part, affirme qu'« au lieu de devenir plus permissive, la *Loi électorale du Canada* devrait rendre les conditions d'éligibilité encore plus strictes » à l'égard des gens qui jouissent d'un niveau de vie très élevé :

> Les « magnats » de l'industrie, du commerce et de la finance, jouissant déjà de l'immense pouvoir de leurs capitaux, il devient indécent de leur accorder en outre le pouvoir politique sur un plateau d'argent. Et si l'on n'y prend pas garde, la succession à la tête du gouvernement canadien deviendra une chasse gardée des marionnettes des « corporate bums », comme l'a déjà si bien dit un célèbre politicien canadien. Nous voulons une démocratie pas une plutocratie. (B-781-P.)

Quelles devraient être les exigences requises pour se porter candidat ?
Il est réclamé, dans quelques mémoires, que les candidats et candidates respectent un certain nombre d'exigences d'ordre moral. Voici deux opinions à ce sujet :

> Les Canadiens exigent maintenant de leurs élus la plus limpide transparence et une moralité à toute épreuve. L'appât du gain est sans doute un réflexe tout à fait humain, mais il est incompatible avec l'idéal politique, qui doit être au service du bien commun. Le rôle des gouvernants, dans ces conditions, est de décourager tout ce qui, dans la pratique politique, peut donner prise à l'utilisation d'une charge publique à des fins de profit personnel. (B-217-P.)
>
> En raison des budgets astronomiques que gèrent maintenant nos dirigeants politiques, je pense qu'il est nécessaire de mettre sur pied un système qui permette au public canadien d'évaluer l'éthique morale et politique des hommes et femmes politiques qu'il a élus. Chaque année, tous les politiciens élus devraient être appelés à faire état de leur fortune afin d'éviter les conflits d'intérêts et toute forme de corruption. Les dirigeants trouvés coupables de corruption se verraient infliger de sévères amendes ou des peines d'emprisonnement. En tant que serviteurs de l'État, leur devoir est d'agir dans les meilleurs intérêts du pays et non des leurs. (B-113-I.)

On écrit aussi que, pour assurer la qualité du processus électoral, « chaque parti doit prévoir un mécanisme d'enquête sur l'intégrité de son candidat en vue de l'élection. S'il y a le moindre doute sur cette intégrité, on doit en choisir un autre (ou ne pas en avoir du tout) [et] éviter les candidats qui ont eu un casier judiciaire. » (B-361-I.) Un membre de la Chambre des communes propose un mode de sélection assez sévère : « Je crois le temps venu, pour les autorités publiques, de réglementer le processus de sélection des candidats qui se présentent pour des partis politiques enregistrés afin de préserver l'intégrité du processus électoral. » Ce député ajoute, pour justifier sa position :

> Certains invoqueront que d'élargir le mandat d'Élections Canada représente une atteinte aux droits des partis. Cependant, vu le grand nombre d'abus dont se sont récemment rendus coupables certains d'entre eux, il est maintenant nécessaire d'avoir recours à une réglementation et à un contrôle plus serrés, de la même façon qu'il a fallu réglementer les dons faits aux candidats et aux partis durant les campagnes électorales. Et il ne faudrait surtout pas oublier que puisque

> les partis enregistrés reçoivent des deniers publics, par le biais des crédits d'impôt et des remboursements de taxe, leurs activités devraient être considérées du domaine publique. (B-783-P.)

Cette dernière prise de position est carrément rejetée par le Confederation of Regions Manitoba Party qui écrit :

> Accordons aux associations de circonscription de chaque parti le soin de choisir elles-mêmes les candidats qu'elles désirent parmi leurs membres. Accordons à l'exécutif de chaque parti politique fédéral les droits de signature de tous les documents officiels faits dans le respect de la *Loi électorale du Canada*. Rendons la démocratie au peuple canadien. (B-230-P.)

Les appels à la moralité stricte ne reçoivent pas l'appui de tous les intervenants auprès de la Commission. Selon la British Columbia Civil Liberties Association, on ne peut, pour quelque raison que ce soit, considérer comme des citoyens ou des citoyennes de seconde classe les personnes antérieurement trouvées coupables de corruption ou de pratiques illégales quand il s'agit d'évaluer leur habilité à se porter candidat. C'est à la population, et à elle seule, estime-t-on, que revient le choix de ses représentants et de ses représentantes :

> Notre système de représentation est fondé sur le principe que les citoyens ont le droit d'élire leurs propres représentants. Bien que certains souhaitent que les gens antérieurement trouvés coupables de telles offenses ne soient pas élus, c'est aux électeurs qu'il revient de décider qui devrait ou non les représenter. Le Parlement doit donc se montrer attentif à ne pas créer d'interférence. (B-395-A.)

Enfin, si dans ce débat, on adopte des positions contradictoires, on est toutefois unanime à réclamer qu'il soit tenu compte, dans la formulation de la nouvelle *Loi électorale du Canada*, du caractère sérieux de toute candidature.

Le débat sur le choix des candidats, comme représentants d'un parti et comme députés ensuite, a finalement révélé la complexité du conflit de valeurs entre l'égalité, la justice, la moralité, la compétence et l'intérêt public, d'où la difficulté à articuler ces valeurs entre elles tout en respectant l'intégrité du processus démocratique.

LES PARTIS POLITIQUES ET LEUR FINANCEMENT

Le financement des partis politiques suscite de vives réactions parmi les intervenants et les intervenantes auprès de la Commission. Le débat sur cette question ne fait pas l'objet d'un consensus sur les règles à fixer afin de respecter ce que l'on estime être les principes fondamentaux de la démocratie.

Dans notre étude, nous nous sommes d'abord préoccupé d'identifier les principaux arguments concernant la nature des partis politiques et leur rôle dans le processus démocratique. Nous avons ensuite dégagé les principales valeurs invoquées pour justifier le contrôle du financement des partis, les sources de financement acceptables ou non et les restrictions exigées quant au montant des contributions.

Les partis politiques jouent un rôle important dans la vie démocratique. Les avis sont unanimes là-dessus. Comment faire en sorte que leurs sources de financement ne les empêchent pas de jouer ce rôle en toute indépendance et dans l'intérêt public ? Voilà la problématique soulevée au cours du débat sur le financement des partis politiques.

Les partis politiques et leur rôle

Selon l'Institut d'engagement politique, il est essentiel d'assurer l'intégrité du système des partis pour répondre aux sévères critiques dont ils font l'objet dans la société :

> La base de notre gouvernement démocratique repose sur des partis politiques forts. Cependant, nous nous inquiétons de l'opinion qu'ont les Canadiens de leur système électoral et de sa crédibilité. L'intégrité du système des partis doit être la préoccupation majeure de tous ceux qui croient à son importance. (B-550-A.)

On plaide assez souvent en faveur de la consolidation des partis politiques majeurs de manière à ce qu'ils deviennent plus responsables et plus représentatifs :

> Le point central de votre rapport devrait selon moi porter sur la nécessité d'encourager et de consolider les partis politiques les plus importants plutôt que d'ouvrir simplement la voie à n'importe quel groupe préoccupé d'un seul idéal, d'un seul point de vue. Dans le but de pouvoir relever sans cesse de nouveaux défis, tout regroupement politique national devrait avoir pour but principal la modernisation

— non pas sur le plan technique (ce que les partis les plus importants ont déjà fait) mais sur le plan dynamique, en vue de répondre à la nécessité de devenir davantage responsable et représentatif.

Ce que nous devons chercher à obtenir, ce sont des partis politiques représentatifs, organisés et efficaces dont les membres, l'orientation, l'idéologie et les sphères d'activités correspondent aux diverses réalités culturelles, ethniques, linguistiques et régionales de notre pays. Les partis politiques ont l'importante responsabilité d'aider à informer les Canadiens sur les grandes questions de l'heure afin que tous soient en mesure d'influencer les assemblées politiques ou législatives. Ils doivent aussi, en vertu de leur mission, aller au-delà des strictes activités partisanes ou de financement pour tâcher d'expliquer à leurs membres d'abord, mais aussi au public en général, le bien-fondé de certaines politiques canadiennes. [...]

Nous devons également favoriser la mise sur pied de partis forts, d'arènes politiques locales, régionales et finalement nationales solides, où les citoyens pourront se réunir afin d'élaborer un système politique efficace et à leur image. Les partis politiques existants devraient d'ailleurs être les premiers à lancer le mouvement. [...]

L'une des conséquences flagrantes de leur échec est la prolifération de groupuscules qui militent séparément pour à peu près toutes les causes qui existent. (B-784-P.)

On souligne fréquemment le rôle très important que jouent les partis politiques dans une société démocratique. Voici une opinion à l'appui de cette affirmation qui résume assez bien tout ce que cette assertion implique :

[...] à cause du rôle décisif qu'ils jouent au sein de notre démocratie, les partis politiques devraient avoir une régie interne qui respecte la volonté des citoyens. Le choc des idées, le pouvoir de façonner l'avenir d'un pays, la liberté, plus précieuse encore, de pouvoir voter pour ou contre une plate-forme ou le candidat proposé, toutes ces réalités ne peuvent exister qu'avec l'aide des partis politiques puisque ces derniers sont la base même d'un gouvernement démocratique. Bien que notre constitution ne leur ait accordé un rôle officiel, notre démocratie ne saurait survivre sans eux. Lorsqu'ils sont élus majoritairement, ces partis forment le gouvernement et rendent l'État responsable des attentes de la population. Lorsqu'ils sont dans l'opposition, ils voient à ce que les demandes et les critiques des citoyens soient entendues, dans l'espoir d'obtenir la chance de former eux-mêmes un jour un gouvernement.

> Étant donné l'importance du rôle de médiation qu'ils ont à remplir entre les dirigeants et le reste de la population, ces partis doivent obligatoirement se conformer aux idéaux démocratiques les plus élevés sous peine de voir la démocratie tomber en déchéance. (B-536-P.)

Par ailleurs, selon plusieurs intervenants et intervenantes, le système de partis, tel qu'il se présente actuellement, ne correspond pas aux attentes de la population canadienne. Un citoyen de Peterborough écrit à ce sujet :

> De la façon dont ils opèrent présentement, les partis de ce pays ne servent plus la population adéquatement. En effet, si l'on calcule qu'à peine 60 % des électeurs se prévalent de leur droit de vote et qu'un gouvernement peut être élu avec une majorité de 40 % des voix, cela signifie que ce gouvernement ne représente en fait qu'à peine un quart de l'électorat. Souvent, de bons candidats sont éliminés à cause du parti auquel ils appartiennent et d'autres, moins bons, sont élus pour les mêmes raisons.
>
> Les électeurs sont souvent déroutés par certains partis qui n'adhèrent plus aux valeurs traditionnelles auxquelles leur nom est associé. L'opportunisme l'emporte sur l'intégrité et cela s'applique aussi bien aux partis qu'aux gens qui les composent.
>
> Les coûts « d'entretien » d'un tel système sont beaucoup trop élevés à bien des égards. Les congrès, le leadership et les politiques des partis coûtent cher. Les convictions personnelles des membres n'ont aucun poids lorsqu'il faut adhérer à la ligne du parti. Les représentants élus semblent toujours obligés envers ceux qui les ont soutenus ou les candidats du même parti qui ont perdu leurs élections. (B-507-I.)

Le financement des partis politiques

Selon les auteurs et auteures de plusieurs mémoires soumis à la Commission, le financement des partis politiques soulève les principaux problèmes suivants :

1. L'intégrité et la crédibilité du processus démocratique.
2. L'indépendance des partis et des politiciens face aux bailleurs de fonds.
3. L'équité et la justice pour les plus petits partis.
4. Le pouvoir égal de représentation entre les régions et les peuples autochtones.
5. La participation des autochtones dans l'organisation des partis.

Pour résoudre ces problèmes, certains proposent un accroissement du contrôle du financement des partis. Afin de démocratiser le financement des partis politiques, on suggère, pour ne pas mettre la démocratie en péril, que les seules contributions individuelles ou collectives permises se limitent à 500 $, 1 150 $, 2 000 $, 3 000 $ ou encore 5 000 $. La raison invoquée pour justifier l'un ou l'autre montant est la suivante : il faut éviter le contrôle des partis politiques par des groupes particuliers :

> [...] des problèmes de conflits d'intérêts et le risque que certains politiciens ou certains groupes ayant des intérêts particuliers ne soient « contrôlés ». (B-181-I.)
>
> Cela permettrait de prévenir que des candidats ou des partis ne militent de façon trop active pour des causes particulières en échange de contributions politiques. (B-622-A.)

Dans plusieurs autres mémoires, on estime que la limitation des contributions permettra de renforcer le pluralisme démocratique : « Cela permettrait l'augmentation des effectifs de chaque parti et la participation de ses membres dans le processus électoral, deux caractéristiques d'une démocratie pluraliste saine. » (B-181-I; B-173-I; B-443-A.) Cette limitation des contributions individuelles ou collectives est souvent assortie de l'obligation de divulguer le nom des donateurs et des donatrices des contributions de 500 $ et plus.

D'autres pensent que seul le financement populaire s'impose. Selon plusieurs intervenants et intervenantes, il faut légiférer afin que seules les contributions individuelles soient permises. Pour justifier cette position, on souligne particulièrement la primauté du pouvoir des citoyens et des citoyennes et l'importance de sauvegarder l'indépendance des partis politiques au nom de l'égalité, de l'équité, de la participation, tout en soulignant l'importance de restaurer la confiance dans le système électoral.

Voici comment on justifie plus précisément cette prise de position : « Le système de financement populaire favorise [...] la démocratisation des partis politiques et de la vie politique en général. » (B-396-A.) Ce principe est affirmé de différentes façons :

> Les partis politiques fédéraux ne devraient compter que sur une seule source de financement, ses électeurs (militants et sympathisants). (B-781-P.)
>
> Dans un état démocratique, c'est l'électeur seul qui vote pour le parti de son choix. Ce devrait donc être également à l'électeur seul

que devraient s'adresser les partis pour financer leurs dépenses d'élection. L'acceptation de dons provenant uniquement de particuliers pourrait aussi contribuer à diminuer l'influence exercée par les corporations et les syndicats et à mettre en valeur le principe d'imputabilité, au sein de notre démocratie, des uns envers les autres.

Il est évident que les corporations et les syndicats importants sont en mesure de verser des contributions beaucoup plus généreuses que les particuliers. Quant à savoir si ces contributions peuvent avoir une influence quelconque sur les politiques générales qui sont élaborées, rien n'est encore prouvé. Il est cependant certain que ces corporations et syndicats n'encourageront que les partis susceptibles de leur procurer des avantages intéressants. Je ne suis donc pas convaincu que le système démocratique soit véritablement respecté à cause, justement, de ces groupes qui sont en mesure d'apporter une aide financière supérieure à tout ce que peuvent se permettre les autres bailleurs de fonds. Dans tous les cas, les campagnes électorales ont pour but de faire élire des gens qui en représenteront d'autres. Je ne vois donc pas pourquoi ces campagnes devraient être financées par des corporations ou des syndicats. En conséquence, je pense qu'on devrait limiter les contributions pouvant être faites aux candidats ou aux partis. Que le financement des partis soit assumé par les particuliers (ce qui exclut les corporations ou les syndicats) apporterait une nouvelle dimension. (B-258-I.)

La participation excessive des corporations dans le processus électoral constitue un affront au concept du suffrage égalitaire. (B-575-A.)

Dans leurs mémoires, des auteurs et auteures affirment que le financement populaire assure une meilleure participation et la confiance des citoyens et des citoyennes dans le processus démocratique. Il favorise, entre autres, l'intégrité des rapports entre les électeurs, les candidats ou les partis et maintient la stabilité du processus démocratique. On croit qu'il permet aussi aux députés et députées une plus grande liberté dans l'élaboration des législations et des politiques.

Certains, enfin, sont en désaccord avec l'idée que les contributions des corporations, syndicats et divers groupes soient limitées ou interdites. On invoque alors les valeurs suivantes pour justifier sa position : la liberté d'expression, l'efficacité, la transparence et la qualité de la vie démocratique.

Dans son mémoire, un résidant de Victoria estime que le contrôle du financement des partis porte atteinte à la liberté d'expression des Canadiens et des Canadiennes (B-775-I).

Le président de la Sudbury Riding Ontario Progressive Conservative Association plaide en faveur de la contribution des corporations. Pour justifier sa position, il met l'accent sur la participation nécessaire des corporations et des syndicats dans l'élaboration d'une bonne législation (B-654-P). Cette position obtient l'assentiment d'un certain nombre d'intervenants et d'intervenantes auprès de la Commission.

Selon ceux et celles qui favorisent les contributions collectives, il importe avant tout de valoriser la transparence dans le financement des partis. Il n'est pas évident, comme l'écrit la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, « que seul le financement populaire offre toutes les garanties requises pour obtenir un système vraiment démocratique » (B-533-A). L'élimination des contributions collectives aux partis politiques réglera-t-elle tous les problèmes ? Le rédacteur d'un mémoire n'y croit pas :

> En ce qui concerne l'exclusion des personnes morales, il me semble qu'une telle mesure constitue beaucoup plus un écran de fumée qu'une véritable solution au problème de la qualité de nos mœurs politiques. Tous savent qu'il est facile pour un parti politique de contourner la restriction et d'obtenir, indirectement, des contributions de la part des compagnies. [...]
>
> À mon avis, ce qui importe, ce n'est pas tellement de prohiber les dons corporatifs aux partis politiques mais plutôt de s'assurer qu'il y ait une véritable transparence. [...]
>
> Je recommande toutefois d'ajouter à cette transparence [celle qui existe déjà] en exigeant que chaque liste soit produite par province et que soient indiqués le nom et l'adresse de chaque donateur. (B-494-P.)

On estime également que la limitation des contributions individuelles ou collectives n'est pas une option réaliste face aux coûts exorbitants auxquels doivent faire face les partis politiques pour remplir leur rôle dans le processus démocratique. Ainsi, on peut lire : « L'argent et le pouvoir politique sont deux réalités qui vont de pair dans une lutte électorale serrée. » (B-530-I.) Pour un résidant de Regina, une constatation s'impose : « Pas d'argent, pas de communications, pas de démocratie. » (B-569-I.)

Au nom d'une démocratie vigoureuse, le dirigeant d'une société justifie le droit pour une corporation de participer activement au financement d'un parti politique. Il en fait même un devoir pour toute corporation :

> Nous appuyons fortement le droit des corporations de participer au processus démocratique par le biais des contributions qu'elles peuvent apporter. C'est d'ailleurs le seul moyen dont elles disposent. En tant que compagnie, nous avons eu le privilège, au cours des ans, de participer au financement de trois partis politiques majeurs. Nous croyons que c'est notre devoir, en tant que citoyens membres d'une corporation. Il est également de notre devoir de nous assurer que nos institutions démocratiques restent fortes et de permettre, par nos dons, que des particuliers de diverses allégeances politiques puissent briguer les suffrages. (B-641-A.)

Dans le débat sur le financement des partis, nous avons constaté que celui-ci met en jeu la qualité de la vie démocratique qui est axée principalement sur la participation, la liberté d'expression, l'équité, l'égalité et la transparence. Les opinions diffèrent non pas tant sur les valeurs à privilégier que sur les moyens à retenir pour atteindre cet objectif.

LES GROUPES DE PRESSION

Plusieurs participants et participantes ont pris position dans le débat sur la pertinence de la présence des groupes d'intérêt sur la scène électorale et la possible limitation de leurs dépenses publicitaires lors d'une campagne électorale. Nous présenterons d'abord brièvement les principaux arguments des personnes et des associations qui estiment que les groupes de pression ont leur place sur la scène politique et ceux des intervenants qui affirment qu'ils faussent le processus démocratique. Nous aborderons enfin les positions qui s'affrontent dans le débat sur les dépenses publicitaires de ces groupes à l'occasion d'une élection.

Il faut faire une place aux groupes de pression lors d'une campagne électorale

Dans plusieurs mémoires, on plaide en faveur du respect total de la liberté d'expression. Il y va, écrit-on, de l'avenir de la démocratie au Canada. Voici un exemple de cette argumentation :

> Les élections fédérales sont vitales pour notre démocratie. C'est une occasion de faire le point et de se situer par rapport aux autres, d'évaluer la pertinence et la solidité de ses convictions, que nous soyons candidats ou non. C'est aussi le temps pour chacun d'assister aux assemblées, de prendre connaissance des discours et des opinions des autres et finalement d'exercer son droit de vote pour le candidat ou le parti qui le représentera à la Chambre des communes.

> La « liberté d'expression » garantie par l'article 2*b*) de la *Charte canadienne des droits et libertés* est le droit, pour tous les membres d'une communauté, de s'exprimer librement et de voir porter à leur connaissance les opinions émises par d'autres, sur des sujets d'intérêt public. Sans cette garantie, qui assure à tous le droit de participer sans restriction aux débats politiques et aux élections fédérales, le Canada ne serait pas une démocratie et ses habitants seraient privés d'une liberté qui est le fondement même de ses institutions parlementaires et démocratiques.
>
> Les droits de vote et de liberté d'expression étant tous deux enchâssés dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, aucune législation ne devrait se permettre de les brimer en empêchant les Canadiens de se prononcer eux-mêmes sur la valeur des candidats qui se présentent aux élections. (B-092-A.)

On retrouve aussi d'autres arguments en faveur de la présence des groupes de pression sur la scène électorale. Par exemple, au nom de la participation de chaque citoyen et citoyenne au processus électoral, on écrit :

> L'un des attributs majeurs de la démocratie est ce droit qu'elle accorde à tous les citoyens de pouvoir participer aux élections et d'exprimer leur insatisfaction envers le gouvernement en place pour induire un changement et ce, sans déclencher une flambée de violence ou des affrontements. Si un parti peut rallier suffisamment de gens à sa cause, il peut alors dicter sa loi. Il faut bien admettre cependant qu'il n'est pas réaliste de vouloir fonder un parti politique pour chaque nouvelle cause qui se présente, d'autant plus que la plupart des gens épousent plus d'une cause à la fois. [...]
>
> Le fait qu'un groupe de pression tel que le nôtre soit en concurrence avec un régime de crédits d'impôt démontre bien à quel point certaines gens ont l'impression que les partis politiques ne sont plus en contact avec l'électorat. [...]
>
> [...] nous nous opposons catégoriquement à toute tentative de législation pour mettre un terme au financement des groupes de pression ou pour le restreindre.
>
> Toute tentative visant à diminuer la participation des citoyens au processus démocratique n'engendrerait que de la frustration et leur donnerait l'impression d'être rejetés du processus électoral. (B-114-A.)

Dans d'autres mémoires, on justifie la nécessité de la présence des groupes de pression au nom de l'information requise pour bien exercer son droit de vote et de l'importance de soulever des thèmes que les politiciens et politiciennes refusent d'aborder lors des campagnes électorales. Ailleurs, on justifie, au nom des libertés fondamentales, la nécessité de la présence des groupes de pression sur la scène électorale pour contrer la trop grande influence qu'exercent les personnalités politiques et assurer un débat sain et démocratique.

Certains suggèrent qu'on réglemente les activités de ces groupes de pression. Suzanne M. Birks, présidente de la Fondation canadienne des droits humains, affirme : « La réglementation du financement des campagnes électorales est une façon d'assurer, jusqu'à un certain point, l'honnêteté et l'intégrité du débat. » (B-558-A.) Le but ultime de cette réglementation n'est pas de restreindre le débat mais d'assurer l'intégrité du processus électoral (*ibid.*). La présidente de la fondation et plusieurs autres intervenants demandent que les règles s'appliquant aux partis politiques soient également imposées aux groupes de pression :

> [...] toutes les raisons sont valables lorsqu'il s'agit d'exiger de tous ceux qui participent au financement et à la promotion d'une cause particulière (particuliers, associations, entreprises, organisations commerciales, gouvernements, corporations, organisations non incorporées ou syndicats) qu'ils soient soumis aux mêmes règles que les candidats et les partis politiques officiels. (B-558-A.)

Les groupes de pression faussent le processus démocratique

Certains croient que la présence des groupes de pression fausse le processus démocratique. Dans son mémoire, un député fédéral de l'Ontario rejette carrément la perspective de voir la prolifération des groupes de pression, quelle que soit leur nature :

> Ce dont nous avons le moins besoin pour les années à venir, c'est d'une prolifération de groupes de pression (peu importe qu'ils militent en faveur de la religion, du consommateur, du milieu des affaires ou de l'un des groupes énumérés plus haut) qui ne font qu'encombrer et ralentir la gouverne de l'État, chacun d'eux s'acharnant à obtenir des changements à la pièce en évitant de se soumettre aux procédures établies. (B-784-P.)

Au Québec, écrit le directeur général des élections de cette province, « c'est la population qui contrôle le pouvoir politique par l'intermédiaire

des partis politiques, car les contributions doivent provenir des électeurs et non pas des corporations ». Le contrôle des activités politiques par les partis est menacé « si l'on permet à des tiers d'intervenir ». La formule du financement populaire des partis a le mérite « de protéger le libre exercice du droit de vote et, par voie de conséquence, elle assure le respect de la démocratie ». De plus, « le partage du financement des élections entre la masse des électeurs afin de soustraire ce financement au contrôle des puissances économiques et des groupes de pression fortunés favorise l'assainissement des mœurs électorales et le pluralisme des idées ». Il poursuit son argumentation en affirmant que « dans le domaine politique, la liberté d'expression doit être conditionnée par le but qu'on veut atteindre, soit élire les meilleures personnes possible pour exercer les fonctions de députés et administrer la chose publique ». Il s'ensuit que « le contrôle des dépenses électorales a pour but de maintenir une certaine équité entre les candidats à une élection. On comprend que cet avantage serait vite perdu si aucune restriction ne s'appliquait aux tiers. » (B-624-I.)

Ce conflit de valeurs entre la protection du système démocratique et la liberté d'expression est également perçu par les représentants et les représentantes de la Business Council for Fair Trade pour qui la présence des groupes de pression dans le débat électoral va à l'encontre de l'égalité et de la justice. Ce qui importe, selon eux, c'est de consolider la présence des partis politiques en vue d'assurer une vie démocratique plus forte et responsable. D'après le Council of Canadians, la protection du système démocratique, que l'on estime menacé par les abus de la liberté d'expression de la part des groupes de pression, doit avoir priorité sur la liberté d'expression elle-même.

Les dépenses publicitaires des groupes de pression lors d'une campagne électorale

Concernant les dépenses publicitaires encourues par les groupes de pression lors d'une campagne électorale, trois opinions différentes sont émises : il y a les intervenants qui réclament des lignes de conduite particulières concernant ces dépenses, ceux qui sont contre toute limitation, et ceux qui proposent d'interdire toute publicité de ces groupes lors des campagnes électorales.

Dans un certain nombre de mémoires, on peut lire que les dépenses publicitaires des groupes de pression ou de tous ceux qui s'en apparentent affectent les fondements mêmes du système électoral. On y décèle un conflit manifeste de valeurs entre l'utilisation importante de moyens financiers pour faire valoir des intérêts particuliers, l'égalité des citoyens et des citoyennes et la liberté de parole.

Le rédacteur d'un mémoire, qui réclame le contrôle de la publicité des groupes de pression lors des campagnes électorales, écrit : « Si aucun contrôle n'est exercé à cet égard, les élections risquent d'être acquises aux plus fortunés. » (B-308-I.) On demande aussi à plusieurs reprises à la Commission de presser le gouvernement d'adopter un certain nombre de lignes de conduite à l'égard de la publicité de ces groupes. Ainsi, selon l'Alberta Federation of Labour : « Tous les messages publicitaires, qu'ils soient positifs ou négatifs, en provenance de groupes d'intérêt devraient non seulement rencontrer certains critères d'équité mais faire l'objet d'un contrôle des dépenses. » (B-218-I.) Certains demandent que les dépenses autorisées par les groupes de pression soient les mêmes ou sensiblement les mêmes que celles permises aux partis politiques, ou encore qu'elles soient comptabilisées parmi celles des partis.

Au contraire, pour ne pas bannir une liberté aussi fondamentale que la liberté d'expression, un député affirme qu'il ne faut pas interdire la publicité des groupes de pression. Il faut plutôt faire confiance à l'intelligence des électeurs et des électrices qui sont capables de distinguer la propagande de ce qui ne l'est pas :

> Nous ne voulons pas interdire la publicité des groupes de pression, mais nous exigeons simplement de tous ceux qui financent des campagnes publicitaires destinées à influencer le processus électoral de s'enregistrer et de déclarer leurs dépenses auprès d'Élections Canada. Bâillonner un groupe de pression serait un grave manquement au droit fondamental qu'est la liberté d'expression et nous devrions éviter que cela ne se produise. Ce droit est toutefois assorti d'un principe d'équité et à mon avis, il serait préférable de contrôler les dépenses reliées aux campagnes publicitaires des tiers plutôt que d'interdire ces dernières. Nous pourrions ainsi voir de quelle façon cet argent aura été dépensé et pour quel genre de matériel. Les résultats pourraient même être publiés afin que tous puissent en prendre connaissance. De plus, toutes les publicités devraient dévoiler l'identité de ceux qui les ont financées.
>
> Les électeurs sont des gens intelligents et sensés qui peuvent discerner la propagande faite lors de ce genre d'événements. (B-346-P.)

Plusieurs, enfin, croient qu'il faudrait tout simplement interdire la publicité des groupes de pression. Ils estiment que leur publicité affecte négativement le choix et la liberté de l'électorat. D'autres affirment qu'elle compromet l'égalité des chances entre les partis politiques.

Certains croient, finalement, qu'elle porte atteinte à l'intégrité du processus électoral.

La présence des groupes de pression dans le processus électoral et la possibilité de limiter leurs dépenses publicitaires au cours d'une campagne électorale soulèvent un conflit de valeurs entre la liberté d'expression et l'égalité des citoyens et citoyennes, d'où la difficulté à assurer un juste équilibre entre la liberté d'expression, le bien commun et l'égalité des citoyens dans la participation au processus électoral. Si les groupes de pression favorisent à leur manière la liberté d'expression, ils créent, selon plusieurs, une inégalité entre les citoyens puisque certains d'entre eux ont plus de pouvoir que d'autres pour faire valoir leurs points de vue et influencer le vote.

LE CONTRÔLE DES DÉPENSES ÉLECTORALES

La problématique des dépenses électorales est étroitement liée à celle du financement des partis politiques. La définition, la limitation et le remboursement des dépenses électorales constituent autant de points soulevés en vue d'assurer le caractère démocratique du processus électoral.

Dans cette partie, nous présenterons d'abord quelques propositions en vue d'une meilleure formulation de la *Loi électorale du Canada* à propos des dépenses électorales, pour ensuite aborder quelques questions soulevées dans le débat : Faut-il limiter les dépenses électorales des partis politiques ? Faut-il rembourser ou non ces dépenses ? Si oui, dans quelle mesure ?

Pour une définition des dépenses électorales

Quelques mémoires font mention de la nécessité de simplifier et de clarifier la notion de dépenses électorales de la *Loi électorale du Canada* puisque « la définition de l'expression [dépenses électorales] est tellement large qu'elle permet plusieurs interprétations » (B-642-P). La confusion actuelle, croit-on, peut mener quelquefois certaines personnes à considérer arbitrairement les candidats et les candidates comme des gens malhonnêtes. On reconnaît également qu'elle peut conduire à certains abus, intentionnels ou non :

> Il n'existe pas, présentement, de définition précise de ce qu'est une dépense électorale. C'est une notion vague, sujette à plusieurs interprétations et appliquée de façon arbitraire, ce qui conduit à la confusion la plus totale et risque d'entraîner des abus. (B-372-P.)

Voilà pourquoi il est demandé à la Commission de préciser ce qu'est une dépense électorale et cela par souci de transparence et d'équité.

Faut-il limiter les dépenses électorales des partis politiques ?

Le débat sur les dépenses électorales des partis politiques oppose deux tendances principales. Dans certains mémoires, on prône une limitation des dépenses électorales alors que dans d'autres, on s'oppose à toute forme de limitation. Entre ces deux positions, nous retrouvons quelques propositions plus nuancées.

Généralement, on considère que, dans une démocratie, il faut « éviter que les bailleurs de fonds importants acquièrent un pouvoir indu » et, qu'en conséquence, il est nécessaire de « limiter au plus bas les dépenses des partis, électorales ou autres » (B-093-I). De même, on estime que « les sommes d'argent dépensées par les partis minent la confiance que les électeurs devraient accorder aux élus » (B-706-I).

Selon certains, le but visé par la limitation des dépenses électorales est d'assurer, sans discrimination aucune, que les candidats et les candidates aient les mêmes chances de faire passer leur message auprès des électeurs et des électrices. L'argent ne doit pas être le facteur primordial contribuant à l'élection d'une personne « afin de sauvegarder le principe qui veut que ce soit la personne ayant les meilleures idées et non le plus d'argent qui mérite d'être élue » (B-265-I).

Quant à ceux et celles qui excluent toute limitation des dépenses électorales, certains y voient une atteinte au respect des libertés fondamentales :

> [...] toute tentative de contrôle de la publicité à caractère politique est une restriction des libertés fondamentales « d'expression et d'opinion, ce qui inclut la liberté de presse de tous les médias d'information ». [...] toute restriction concernant la publicité à caractère politique ou les moyens de communication des partis est doublement détestable lorsqu'elle vise à restreindre le débat de quelque façon que ce soit en période électorale. S'il est un temps où les débats devraient être encouragés et stimulés, c'est bien durant une campagne électorale ! Or, c'est tout le contraire qui se produit. Cette mesure de contrôle, qui devrait d'ailleurs être éliminée, nuit au processus électoral en restreignant la liberté d'expression. (B-395-A.)

Selon d'autres, elle apparaît comme une censure de l'expression politique :

> Le gouvernement n'a pas le droit de s'opposer aux droits légalement acquis des particuliers ou des institutions au Canada tant et aussi longtemps que ces derniers ne portent pas atteinte aux droits des autres. Imposer une limitation des dépenses est une interférence brutale, une forme de censure de l'expression politique, ce qui est totalement contraire aux traditions politiques du Canada. (B-405-P.)

Des professeurs et professeures de l'Université de Regina soulignent ainsi le conflit entre les différents droits en cause dans le contrôle des dépenses électorales :

> Dans le cas qui nous occupe, nous devons équilibrer deux droits contradictoires : le droit à la liberté d'expression et le droit à des élections justes. Pour ce qui est de ces dernières, elles ne pourront avoir lieu que si une législation permet le contrôle des dépenses électorales et des contributions faites aux partis. (B-530-I.)

Le remboursement des dépenses électorales

La question du remboursement des dépenses électorales suscite également un débat parmi les groupes qui se sont adressés à la Commission. Certains estiment que ce remboursement à même les fonds publics constitue une faute grave : « [...] aucun citoyen ne devrait se trouver dans l'obligation d'appuyer contre son gré un parti, un candidat ou, au contraire, se trouver dans l'impossibilité d'appuyer le parti ou le candidat de son choix. » (B-256-P.) Par ailleurs, au nom de l'équité et de l'intégrité du processus démocratique, on suggère que tous les candidats reçoivent un certain montant du gouvernement leur permettant de couvrir quelques-unes de leurs dépenses : « Le temps est venu, à titre de collectivité, que nous prenions les moyens pour garantir la viabilité du système électoral et préserver l'opportunité pour tous les citoyens de poser leur candidature. » (B-741-P.)

Enfin, dans quelques mémoires, on retrouve des propositions qui visent à réglementer le remboursement des dépenses électorales sans les abolir.

L'enjeu éthique du débat sur le contrôle des dépenses électorales porte sur la préservation et l'articulation de la liberté d'expression, de l'intérêt public et de l'intérêt des partis politiques, dans des normes favorisant l'honnêteté et l'intégrité du processus électoral.

LA LISTE ÉLECTORALE

La confection de la liste électorale suscite des problèmes qui, selon plusieurs intervenants et intervenantes auprès de la Commission, vont à l'encontre de l'exercice équitable du droit de vote. Nous relèverons d'abord certaines remarques générales concernant le mode actuel de confection de la liste électorale, pour ensuite présenter quelques-uns des arguments pour ou contre la confection d'une liste électorale permanente. Nous attirerons enfin l'attention sur les aspects du débat concernant la responsabilité de l'inscription sur la liste électorale.

Quelques conceptions générales sur la Loi électorale du Canada

Les auteurs et auteures de plusieurs mémoires estiment que le système traditionnel de confection de la liste électorale ne correspond plus aux réalités sociales actuelles :

> L'actuel système de confection et de révision de la liste électorale est inefficace, lourd et désuet. Autrefois, la population était beaucoup plus sédentaire, la grande majorité des femmes ne travaillaient pas à l'extérieur du foyer et les gens occupaient leurs loisirs à la maison. (B-586-I.)
>
> La méthode de recensement des électeurs est archaïque en plus d'être inefficace et incomplète et de multiplier les risques d'erreurs et d'omissions. [...] Les listes électorales sont souvent incomplètes et auraient grand besoin d'être remises à jour. (B-585-P.)

On rappelle que la confection de la liste électorale ne peut en aucune façon aller à l'encontre du droit de vote des citoyens et des citoyennes : « L'acte démocratique le plus direct qu'un citoyen puisse poser est celui de voter. Le priver de ce droit fondamental à cause de listes électorales incomplètes est inadmissible et ne devrait jamais se produire. » (B-516-P.) On dénonce les iniquités causées par le système actuel de confection de la liste électorale :

> La méthode actuelle de recensement électoral, complètement dépassée, est source d'iniquités et de controverses. Conçue, à l'origine, en fonction du fait qu'il y avait habituellement un membre de la famille à la maison, elle permettait alors de dresser facilement la liste électorale. Aujourd'hui, le fait que les deux conjoints travaillent généralement à l'extérieur complique davantage les choses et la vieille méthode, en plus de rallonger inutilement les campagnes, ne donne guère de résultats probants. Un autre problème majeur est la difficulté de trouver et d'affecter des recenseurs compétents à la préparation de

> cette liste, ce qui occasionne souvent des listes incomplètes, ou contenant le nom de personnes n'ayant même pas la citoyenneté canadienne. [...] Bref, ce système est inefficace, rallonge inutilement les campagnes et conduit à des abus. (B-550-A.)

Selon plusieurs, en plus de ne pas être adapté aux nouvelles réalités sociales, le système actuel conduit à priver bon nombre de personnes de leur droit de vote; devenu par ailleurs trop coûteux, ce système ne contribue pas toujours à nourrir la confiance des électeurs et des électrices à l'égard du processus électoral.

Parmi les problèmes rencontrés dans la confection de la liste électorale, on mentionne à quelques reprises deux cas de discrimination : la discrimination faite aux autochtones et celle dont sont l'objet les citoyens et citoyennes vivant en milieu urbain par rapport aux personnes qui habitent les régions rurales.

La différence dans la confection de la liste électorale entre les régions urbaines et rurales est en effet souvent cause de confusion et même d'un profond sentiment de discrimination. Un citoyen d'Ottawa fait cette confidence : « J'ai été stupéfié de découvrir qu'il n'existait aucun moyen permettant aux citoyens de faire une déclaration aux bureaux de scrutin comme cela se fait couramment lors des élections municipales dans cette province. » (B-202-I.) Cette impression de discrimination, écrit-on, se retrouve dans toutes les régions du pays (B-543-I); on signale très fréquemment qu'elle ouvre parfois « la porte à des pratiques malhonnêtes dans les secteurs ruraux » (B-173-I; B-006-I; B-210-A; B-296-I; B-330-I; B-375-P; B-408-I; B-461-I; B-478-P; B-503-I; B-522-P; B-536-P; B-565-P; B-578-A; B-630-P; B-678-P; B-689-P).

On souligne également à la Commission que la confection actuelle de la liste électorale cause parfois des inconvénients, des risques même très graves pour un certain nombre de personnes dont la vie privée et la sécurité peuvent être sérieusement menacées.

Afin de régler ces problèmes, des propositions sont faites pour améliorer l'inscription des électeurs et des électrices sur la liste :

> Présentement, le système ne prévoit qu'un bureau principal et un sous-bureau pour le directeur du scrutin. [...] Cette situation prive de leur droit de vote les gens vivant en régions éloignées et dont on a omis d'inscrire le nom sur la liste électorale.
>
> Afin de redresser la situation, voici quelques suggestions : a) des mesures devraient être prises afin qu'il y ait davantage de sous-bureaux dans les régions où vit une population suffisamment importante à plus de 40 milles du bureau principal; b) il devrait y avoir possibilité

d'effectuer des inscriptions tardives; c) les mesures permettant d'assermenter les électeurs non inscrits des régions éloignées devraient aussi pouvoir s'appliquer à ceux qui se présentent au bureau de scrutin par anticipation. (B-254-P.)

D'autres moyens ont été proposés pour augmenter l'efficacité de l'inscription et alléger la charge salariale reliée à la confection de la liste.

Afin de rendre plus acceptable la confection de la liste, un député de l'Ontario énumère cinq objectifs à atteindre. Ces objectifs sont fréquemment invoqués dans les mémoires soumis à la Commission :

Bien que ce système paraisse simple du point de vue de l'électeur, il n'en demeure pas moins peu précis, coûteux et inadéquat, cela étant dû principalement aux résultats médiocres que donne le recensement de maison en maison.

Advenant le cas où on l'abandonnerait, le système qui le remplacerait devrait comporter cinq caractéristiques majeures.

1. *Simplicité* : ce nouveau système devrait pouvoir permettre aux électeurs de s'enregistrer eux-mêmes ou d'être enregistrés avec la plus grande facilité. Aucun système ne devrait empêcher le vote uniquement parce que le processus d'inscription est trop compliqué.
2. *Universalité* : aucune classe de gens ni aucun groupe particulier de la société ne devraient bénéficier d'attention particulière lors de la confection de la liste électorale, peu importe la race, les contraintes géographiques ou n'importe quelle autre caractéristique.
3. *Intégralité* : tout système destiné à la confection de la liste électorale devrait être le plus précis possible pour recenser tous les électeurs habilités à voter et garder cette liste à jour.
4. *Précision et justification* : la confection de la liste électorale ne devrait pas reposer sur le travail des milliers de recenseurs néophytes généralement embauchés lors de la tenue des élections. La décision d'enregistrer ou non un électeur ne devrait pas être prise au hasard et chaque citoyen devrait être en mesure de savoir s'il figure ou non sur cette liste, comment s'y enregistrer si son nom n'y paraît pas et connaître l'identité de la personne qui a choisi de ne pas l'inscrire.
5. *Économie* : ce système ne devrait entraîner qu'un minimum de frais pour un maximum d'efficacité tout en respectant les conditions énumérées ci-haut. (B-021-P.)

Pour ou contre une liste électorale permanente

Plusieurs personnes et groupes sont en faveur d'une liste électorale permanente. C'est principalement au nom de l'équité, de l'efficacité, de la saine gestion des fonds publics et de la coopération entre les divers paliers de gouvernement que l'on réclame la liste électorale permanente.

Au nom de l'équité, il devient urgent, selon plusieurs, de procéder à la confection d'une liste électorale permanente en mettant à profit les ressources technologiques à notre disposition actuellement. Dans son mémoire, un groupe de Québécois et de Québécoises affirme « que la modernisation du système actuel de recensement et de révision s'impose afin de permettre à tous les Canadiens d'exercer leur droit de vote, fondement de notre démocratie » (B-277-I).

À cause des « sérieuses lacunes et inconvénients » encourus lors de l'inscription des électeurs et électrices au cours de la dernière campagne électorale, des intervenants et intervenantes recommandent « l'établissement d'un mécanisme par lequel les électeurs pourraient s'inscrire personnellement » ainsi qu'« une liste électorale permanente informatisée » (B-277-I). On estime que ces deux façons de faire auraient l'avantage d'être efficaces et moins coûteuses. Un citoyen justifie ainsi l'établissement d'une liste électorale permanente informatisée :

> Une liste électorale permanente pourrait permettre : une plus grande souplesse dans la détermination du jour du scrutin; l'utilisation d'une seule liste pour les élections des trois paliers de gouvernement; une réduction des dépenses et moins de confusion chez les électeurs; l'organisation de référendums à peu de frais. (B-168-I.)

La confection d'une telle liste pourrait être l'occasion d'augmenter, selon six des nombreux mémoires qui en parlent, la coopération entre les différents niveaux de gouvernement (B-045-I; B-309-A; B-403-P; B-478-P; B-552-I) qui pourraient en partager le coût.

Il y a ensuite ceux qui adoptent une attitude « prudente » à l'égard d'une liste électorale permanente. La Progressive Conservative Association of Nova Scotia rappelle à la Commission qu'il pourrait être dangereux d'utiliser la liste électorale permanente sans tenir compte des droits et libertés de la personne (B-771-I). À ce sujet, elle recommande d'assurer, par un certain nombre de dispositions, l'usage légitime d'une telle liste. Dans d'autres mémoires, on demande à la fois d'instaurer la liste électorale permanente et de trouver des moyens efficaces permettant de garder toute la souplesse nécessaire pour la corriger. La section

ontarienne du Nouveau Parti démocratique estime quant à elle que la liste électorale permanente devrait être réalisée à la condition expresse d'augmenter le nombre d'électeurs (B-695-P). Cela n'est pas, à prime abord, évident pour la section ontarienne, d'autant plus que le processus de confection d'une telle liste nécessitera, entre autres, une participation plus responsable des citoyens et des citoyennes.

Nous retrouvons finalement des citoyens qui sont contre l'idée d'une liste permanente. Ils ne sont pas convaincus que la liste électorale permanente réglerait les problèmes que l'on veut résoudre. Par exemple, la grande mobilité de la population pousse le Nouveau Parti démocratique du Canada à ne pas appuyer le projet d'une liste permanente, encore moins si ce projet se révélait rigide dans son application (B-344-P). Cet argument est d'ailleurs assez largement repris par ceux et celles qui sont contre la confection d'une liste électorale permanente.

Une résidante de Sudbury estime que la liste électorale permanente au service des différents niveaux de gouvernement est impossible à réaliser à cause de la trop grande différence des critères d'habilitation concernant l'exercice du droit de vote (B-664-I). Le Parti progressiste-conservateur du Nouveau-Brunswick rejette quant à lui l'idée d'une liste permanente à cause des conséquences qu'elle pourrait avoir sur la vie privée des citoyens et des citoyennes : « Nous ne sommes pas en faveur d'une liste électorale permanente d'abord parce que sa préparation serait beaucoup trop compliquée et qu'une telle liste a des relents de "Big Brother". » (B-375-P.) Le rédacteur d'un mémoire écrit en ce sens :

> Je ne crois pas que l'idée de vouloir conserver cette liste à jour en suivant les déplacements des électeurs ou en utilisant d'autres données comme les numéros de permis de conduire ou d'assurance sociale soit très bonne. De plus, une telle démarche pourrait entraîner un certain nombre de questions concernant l'utilisation de ces données et l'entrave à la liberté qu'elle peut représenter. (B-019-I.)

À qui incombe la responsabilité de l'inscription sur la liste électorale ?

Les problèmes soulevés par l'établissement de la liste électorale font dire à l'auteure d'un mémoire qu'« il faut revenir à la base de notre système électoral qui repose sur la confiance et s'interroger sur la responsabilité de l'inscription de l'électeur » (B-241-I). Que l'on décide de perfectionner le processus actuel de confection de la liste électorale ou que l'on adopte la liste électorale permanente, un autre débat surgit : la responsabilité de l'inscription devrait-elle être imputée aux citoyens et aux citoyennes ou plutôt aux recenseurs ?

Une dame de la Colombie-Britannique insiste pour que

> [...] les modifications apportées à la législation devraient appuyer davantage sur le fait qu'il est du devoir de chaque électeur de veiller à ce que son nom figure sur la liste électorale. Cette mesure pourrait d'ailleurs s'appliquer aussi bien au système actuel qu'à tout autre système appelé à le remplacer. (B-497-I.)

Son appel à la responsabilité des électeurs et des électrices est largement partagé : « Chaque électeur devrait avoir la responsabilité de voir à ce que son nom et son adresse actuelle figurent sur la liste permanente. De toute façon, le système actuel n'est plus du tout efficace. » (B-087-I.) Toujours dans le but de favoriser la responsabilité de la population, on recommande également un système d'enregistrement des électeurs : « Grâce au système d'enregistrement des électeurs, ceux qui désirent vraiment voter feront l'effort d'inscrire leur nom sur la liste. » (B-586-I.)

Quelques mémoires n'associent pas obligatoirement la « liste permanente » et la « responsabilité de s'assurer de son inscription sur cette liste ». La responsabilité de l'électeur pourrait s'insérer tout autant dans le présent système de recensement que dans une nouvelle formule.

Les avis sont toutefois partagés. Ainsi, certains croient que c'est au gouvernement et aux recenseurs qu'incombe la responsabilité de l'inscription sur la liste électorale :

> C'est au gouvernement et à Élections Canada que devrait revenir la responsabilité de voir à ce que le nom de tous les électeurs figure sur une liste électorale permanente. [...] Nous encourageons la Commission à recommander que les recenseurs continuent d'être responsables de la vérification de l'habilité à voter des électeurs et de l'élaboration finale de la liste électorale pour leur section de vote. [...] Les recenseurs doivent conserver la responsabilité de certifier l'habilité des électeurs qu'ils ont rencontrés dans leur section de vote. (B-546-P.)

L'enjeu éthique qui se dégage du débat sur la confection d'une liste électorale permanente met donc en cause l'articulation de l'équité et de la responsabilité. Les intervenants qui sont préoccupés par ce problème se demandent comment faire pour que tous les citoyens se retrouvent sur la liste électorale — d'où l'enjeu d'équité — et quelle responsabilité leur accorder quant à leur inscription sur cette liste.

LE RÔLE DES MÉDIAS DANS LE PROCESSUS ÉLECTORAL

Sous ce titre, nous soulèverons d'abord une question issue du débat sur le rôle des médias dans le processus électoral : faut-il réglementer leur présence dans ce processus ? Nous présenterons ensuite les trois positions qui s'opposent au sujet du temps d'antenne alloué gratuitement aux partis politiques, pour finalement exposer un bref compte rendu de la discussion sur deux autres thèmes, soit les débats des chefs et la publicité électorale.

Faut-il réglementer ou non la présence des médias dans le processus électoral ?

Les tenants d'une nécessaire réglementation de la présence des médias dans le processus électoral invoquent différentes valeurs pour légitimer leur point de vue. Un résidant d'Ottawa, par exemple, rappelle deux principes de base dont on doit tenir compte quand il s'agit d'examiner la place et le rôle des médias lors des campagnes électorales. Il y a d'abord la nécessité de respecter le pluralisme que l'on rencontre dans la société canadienne; il y a ensuite l'obligation morale et légale de favoriser l'accès des médias à tous les intervenants dans le processus électoral, en tenant compte de l'intérêt public (B-347-I).

Le réseau de télévision CTV présente la position complexe dans laquelle se retrouvent les radiodiffuseurs et les télédiffuseurs au cours d'une campagne électorale. Ce dernier considère que dans l'information et la diffusion de messages partisans, sont en jeu la justice, l'équilibre et l'équité, en rapport avec l'intérêt public (B-228-A).

Par ailleurs, on dénonce souvent et vigoureusement la trop grande place qu'occupent les médias dans le processus électoral. La question suivante en témoigne : « Les médias devraient-ils mener le bal lors du processus électoral ou est-ce au processus électoral à donner le pas aux médias ? » (B-574-P.) Selon certains, leur place dans le processus électoral relève d'une explication fort simple : « [...] la raison de cet état de fait n'est pas difficile à deviner. Les journaux et les stations de télévision sont des entreprises dirigées par des gens d'affaires. » (B-530-I.)

Dans plusieurs mémoires, on affirme qu'il ne faut pas réglementer la présence des médias dans le processus électoral. Au nom des libertés d'expression et d'association, la National Citizens' Coalition s'oppose également à toute réglementation des médias :

> Ceux qui se disent prêts à entraver la liberté d'association ou d'expression des citoyens ne sont apparemment pas désireux de faire la même chose avec les médias, ce qui crée trois problèmes.

> Le premier de ces problèmes réside dans le fait que les corporations publiques propriétaires de réseaux d'information sont constituées de particuliers qui se sont associés librement pour acheter des parts dans ces entreprises. La question qui se pose dès lors est de savoir pourquoi pourrait-on violer les libertés fondamentales de simples citoyens, de ceux qui ne possèdent pas d'intérêts dans ces entreprises et laisser à ces dernières la possibilité de prendre publiquement position pour un parti politique ou un candidat ? [...]
>
> Le second problème concerne les réseaux d'information qui sont la propriété d'intérêts privés ou de petits groupes d'investisseurs fortunés. Allons-nous permettre à ces citoyens privilégiés d'utiliser les moyens qu'ils ont à leur disposition pour militer pour ou contre certains partis ou candidats alors que monsieur Tout le Monde n'a pas le droit de le faire ?
>
> Et finalement, comment définir ce qu'est un journal ? Les fonctionnaires devront-ils trancher la question de savoir si la NCC Election Gazette en est véritablement un ?
>
> À notre avis, la seule façon de régler ces problèmes sans créer d'injustice est de ne pas priver les citoyens de leurs libertés d'expression et d'association durant les élections fédérales. (B-547-A.)

Selon la Fédération professionnelle des journalistes du Québec (FPJQ), il existe un « lien étroit entre une information libre et la santé de la vie démocratique de notre société ». Voici comment, citant la Charte du journalisme, la FPJQ justifie sa position :

> L'information est un besoin vital dans une société de plus en plus complexe et pluraliste, car c'est grâce à elle que les individus peuvent participer démocratiquement à la vie de la collectivité. [...] Les organes d'information et les journalistes ont pour rôle de servir le droit du public à l'information. Ils ne peuvent le faire que dans un régime permettant la communication sans entrave des idées et des faits. (B-583-A.)

La FPJQ plaide donc en faveur de la responsabilité de tous et chacun dans le processus électoral, en vue de respecter les exigences de la démocratie :

> Le rôle de la *Loi électorale du Canada*, en matière d'information, consiste bien plus à garantir, dans l'esprit de la *Charte canadienne des droits*

et libertés et de la Charte du journalisme, la libre circulation de l'information qu'à poser toutes sortes de restrictions à la liberté d'expression. Ces limites, s'il y a lieu, doivent être très exceptionnelles.

La *Loi électorale du Canada* remettra ainsi aux divers intervenants de notre société les responsabilités qui sont les leurs et que le difficile exercice de la démocratie oblige à prendre en main.

Les citoyens auront la responsabilité de s'informer, les médias, de les informer, les individus, organismes et partis politiques, d'éclairer le débat, tout en affichant eux-mêmes la plus grande transparence. La FPJQ, pour sa part, compte bien veiller à ce que le milieu journalistique respecte les plus hautes normes d'éthique professionnelle en matière d'information. (B-583-A.)

Ce plaidoyer en faveur de la responsabilité des médias dans le traitement équitable de l'information est également celui de l'Association canadienne de la radio et de la télévision de langue française. Celle-ci estime que la *Loi sur la radiodiffusion* les astreint à un équilibre raisonnable pour exprimer des opinions sur les questions d'intérêt public.

Le temps d'antenne alloué gratuitement aux partis politiques

Nous avons décelé trois positions qui s'opposent à propos du temps d'antenne alloué gratuitement aux partis politiques : ceux qui rejettent le système actuel et favorisent une meilleure répartition du temps d'antenne; d'autres qui estiment, au contraire, qu'il n'y a pas lieu de changer quoi que ce soit quant à l'allocation gratuite du temps d'antenne offert aux partis politiques; et enfin, ceux qui s'opposent à toute réglementation concernant l'utilisation des médias par les partis politiques.

Certains considèrent que la réglementation actuelle brime la liberté d'expression, condition essentielle d'une société démocratique. Le Parti vert du Canada réclame, au nom de l'équité et du droit du public à l'information, que chaque parti ait un temps d'antenne égal fixé par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes :

Afin d'assurer au public une information complète et de permettre à tous les partis de livrer leur message, la *Loi électorale du Canada* devrait accorder un temps d'antenne égal à chacun réparti comme suit : du temps gratuit pour diffuser les discours du parti, un temps minimum gratuit de publicité et une participation assurée aux débats des chefs. (B-124-P.)

Un autre écrit, au nom de ces mêmes valeurs :

> [...] les partis devraient tous pouvoir obtenir un temps d'antenne égal à un prix compétitif, le tout réglementé par législation sur la radiodiffusion et les télécommunications. [...] Les petits partis auraient donc la possibilité de réserver une fraction du temps qui leur serait offert et la portion inutilisée serait redistribuée également entre les autres partis qui le désireraient. [...] Un temps d'antenne égal pour chacun ramènerait tous les partis sur un pied d'égalité et assurerait au public la chance d'être informé d'une façon plus complète. (B-404-P.)

Au contraire, d'autres intervenants et intervenantes ne voient pas la nécessité de changer quoi que ce soit à l'allocation gratuite du temps d'antenne offert aux partis politiques : « Nous ne voyons aucune raison de changer la réglementation sur le temps d'antenne alloué aux partis politiques. » (B-559-A.)

Le Parti libertarien du Canada, quant à lui, rejette complètement les opinions précédentes et remet en cause le principe même de l'allocation gratuite du temps d'antenne :

> Les journaux n'étant pas soumis à l'obligation d'accorder des espaces gratuits aux partis politiques, les réseaux de télévision ne devraient pas l'être davantage en ce qui concerne le temps d'antenne. Chaque fois que le Parti libertarien du Canada a eu droit à ce « temps d'antenne gratuit » et qu'il en a fait usage, ce fut pour le décrier en tant que moyen d'usurpation de la propriété des télédiffuseurs privés. (B-405-P.)
>
> Lors des dernières élections, plusieurs groupes privés ont prouvé qu'ils avaient amplement les moyens de s'offrir un temps d'antenne appréciable, et dans des délais très brefs, pour diffuser leur message politique sur le libre-échange. Pourquoi, dès lors, les partis politiques devraient-ils bénéficier de certains privilèges ? Les gens du Parti libertarien du Canada croient que les partis politiques ne devraient pas avoir droit au temps d'antenne gratuit. En revanche, ces mêmes partis ne devraient pas non plus faire l'objet de contrôle ou de limitation en ce qui concerne le temps d'antenne qu'ils peuvent se permettre, car cela constitue alors une atteinte à leur liberté d'expression. (B-397-P.)

Les débats des chefs et la publicité électorale

Plusieurs auteurs et auteures soulignent le rôle constructif des débats des chefs au cours d'une campagne électorale. Certains attirent

l'attention plus particulièrement sur leur effet bénéfique quant à la circulation des idées; d'autres croient que de tels débats peuvent éclairer l'électorat : « Les débats des chefs sont très utiles aux campagnes électorales fédérales et représentent un excellent outil de décision pour les citoyens mieux informés. » (B-364-P.) En ce sens, un professeur de l'Université de Montréal propose, « pour que les campagnes électorales servent mieux l'intérêt des électeurs, [...] que les débats télévisés soient institutionnalisés et que la *Loi électorale du Canada* en fixe les modalités » (B-692-I).

Dans quelques mémoires, on écrit qu'au nom du droit du public à l'information, « il faudrait que cesse l'arbitraire des jugements des télédiffuseurs et radiodiffuseurs, qui jugent à la place des électeurs si un parti politique est d'intérêt public ou non » (B-781-P). Le Parti nationaliste du Québec demande qu'on légifère à propos des débats régionaux afin de respecter les intérêts des Canadiens et Canadiennes (*ibid.*).

Ces propositions ne rencontrent pas l'assentiment de tous les participants. Selon la FPJQ, le débat des chefs est « un moment potentiellement important pour l'information du public lors des campagnes électorales » (B-583-A). Il importe, au nom de la liberté d'information, de laisser aux médias la responsabilité de les organiser. Au nom même de ce droit, on estime par ailleurs que « les médias devraient avoir toute liberté pour inviter le chef des partis qu'ils désirent à tout débat ou entrevue, l'obligation de bien renseigner les gens étant de leur ressort finalement » (B-488-P). L'Association canadienne des télédiffuseurs écrit à ce sujet :

> Nous croyons fermement que les réseaux de télévision ne devraient pas être tenus de couvrir les débats. De même, il devrait être laissé à la discrétion des réseaux détenant un permis de décider s'ils diffuseront les débats en direct ou non. (B-228-A.)

La Société Radio-Canada estime, elle aussi, que légiférer sur la tenue des débats irait à l'encontre de la liberté d'expression (B-726-A).

L'usage de la publicité, durant la période électorale, préoccupe également plusieurs intervenants et intervenantes. Certains insistent sur l'importance de favoriser une plus grande responsabilité des candidats et des partis dans l'usage de la publicité. D'autres réclament un traitement égal de tous les partis. Le Parti réformiste du Canada critique le fait que le parti au pouvoir utilise les fonds publics pour promouvoir ses politiques parce qu'il considère que cette façon de faire est partisane et conduit à une certaine forme de favoritisme. Avec l'appui de certains intervenants, ce parti politique propose que

certaines formes de publicité gouvernementale favorable au parti au pouvoir soient interdites lors d'une campagne électorale (B-660-P). Cependant, si certains tiennent à voir réglementer l'usage et la teneur des messages publicitaires au nom de la démocratie, d'autres voient dans ces mesures, au nom de la même valeur, une atteinte aux libertés fondamentales (B-376-A).

La participation des médias dans une campagne électorale soulève un débat entre, d'une part, les propriétaires des médias et les professionnels qui y travaillent et, d'autre part, les quelques personnes ou groupes de personnes qui manifestent des inquiétudes quant à leur influence. Quelle est la responsabilité des médias dans le processus électoral, en regard de l'intérêt public ? Le contrôle ou non de leurs activités suscite lui aussi une autre question d'ordre éthique : dans une société démocratique, peut-on limiter, ou jusqu'où peut-on limiter la liberté de presse, indissociable de la liberté d'expression ?

LES SONDAGES EN PÉRIODE ÉLECTORALE

L'utilisation des sondages en période électorale soulève plusieurs questions. Quelle est leur utilité ? Au nom de quoi faudrait-il approuver leur utilisation ou encore les interdire ? Faut-il les réglementer ou encore faire confiance à la responsabilité scientifique et éthique des maisons de sondage ? S'il faut les réglementer, de quelle façon ? Comment faut-il percevoir les sondages en période électorale ? Constituent-ils un instrument indispensable au droit du public à l'information, ou sont-ils un élément perturbateur portant atteinte à l'intégrité du processus électoral ? Ce sont là les principales interrogations que l'on a dégagées des mémoires présentés devant la Commission.

Nous soulèverons d'abord brièvement la question de l'utilité des sondages au cours d'une période électorale, d'après ceux et celles qui y sont favorables. Nous présenterons ensuite les principaux critères suggérés pour les contrôler afin d'assurer l'intégrité du processus électoral et préciserons enfin les principaux arguments avancés par les personnes opposées à l'utilisation des sondages lors d'une campagne électorale.

Selon plusieurs intervenants auprès de la Commission, les sondages ne portent pas atteinte à l'intégrité du processus électoral. En effet, on écrit : « [...] ce serait une erreur que d'interdire l'utilisation des sondages ou la publication de leurs résultats en période électorale parce qu'ils ont un but politique, sociologique et journalistique justifié. » (B-726-A.) Un auteur prétend que « [...] le sondage est une excroissance naturelle de nos institutions démocratiques » (B-619-A).

Dans la plupart des mémoires qui défendent cette position, les sondages sont considérés comme un moyen favorisant une meilleure circulation de l'information. Dans un mémoire, nous lisons :

> Les résultats des sondages occupent une place importante dans la masse d'information dont dispose l'électorat pour prendre sa décision. Le public a toujours éprouvé un intérêt naturel et justifié à connaître les idées ou les partis qui obtenaient la faveur populaire et les médias qui publient les résultats et les analyses de sondages ne font que refléter cet intérêt. (B-726-A.)

La valeur fondamentale invoquée par les tenants de cette position est le droit du public à l'information, droit qui garantit une saine démocratie :

> Il est évident que les tenants de la réglementation des sondages craignent que les résultats de cette méthode ne soient plus néfastes à la santé de notre démocratie que n'importe quelles autres statistiques et qu'en conséquence, il faille protéger les Canadiens de son influence. Cependant, cette présomption ne justifie pas une entrave à la liberté de presse.
>
> [...] comme il est si bien dit dans le Livre blanc, les sondages continueront toujours d'exister et leurs résultats continueront d'être portés à l'attention des politiciens, des journalistes et de ceux qui s'y intéressent. Il n'existe aucune raison valable pour que l'information qu'ils sont en mesure de fournir sur les opinions de la majorité des Canadiens ne soit réservée qu'à un petit groupe de privilégiés et interdite aux électeurs. Ce système de deux poids, deux mesures est plutôt mal venu au sein de notre démocratie. (B-376-A.)

Sans exiger qu'on les interdise, certains soulèvent toutefois quelques questions en rapport avec les sondages qui deviennent, selon eux, des « prédictions autoréalisables » (B-689-P). Il importe donc de rechercher un certain équilibre afin d'exercer un contrôle sur eux : « Il est évident qu'il faudra essayer d'atteindre un certain équilibre entre le droit légitime à la liberté d'expression et l'influence excessive que peuvent avoir les sondages. » (*Ibid.*)

Afin que les sondages exercent leur rôle dans le processus électoral, on demande que les maisons de sondage et les médias développent un sens éthique plus aigu et qu'ils se préoccupent de la qualité scientifique. On propose de faire l'éducation des citoyens en développant leur sens critique face aux sondages. On avance

enfin quelques propositions quant à leur utilisation au cours d'une campagne électorale.

On fait appel, pour défendre ces deux premières positions, aux valeurs suivantes : le droit à l'information, la liberté de parole et le droit du public à une information de qualité et digne de foi.

Enfin, selon d'autres, l'utilisation des sondages lors d'une campagne électorale est inacceptable et il faut les interdire. Cinq mémoires proposent qu'aucun sondage ne soit divulgué durant une campagne électorale (B-377-I; B-420-P; B-602-P; B-757-P) parce qu'on les considère comme un élément perturbateur : « [...] une influence excessive qui perturbe le processus électoral. » (B-575-A.) On juge parfois qu'ils détournent l'attention de la population des vrais problèmes : « [...] ils détournent l'attention des problèmes que les élections devraient en principe résoudre. » (B-159-A.) On estime également que les sondages exercent une influence indue sur une partie de l'électorat : « Les sondages d'opinion publique n'ont d'autre utilité que d'influencer indûment une partie des électeurs et de créer possiblement un engouement irrationnel en faveur de tel ou tel parti. » (B-511-A.)

On prétend aussi qu'ils sont utilisés pour induire en erreur :

> Tous les sondages d'opinion concernant les élections devraient être interdits durant les campagnes électorales, peu importe que les résultats soient publiés ou non. En effet, la multiplication infinie des sondages à laquelle nous assistons de nos jours accorde un trop grand pouvoir à l'argent et facilite, pour un candidat ou un parti, la falsification de son image publique. (B-275-P.)

Finalement, certains affirment qu'il n'appartient pas aux maisons de sondage ou aux médias de déterminer l'humeur, les besoins et les désirs de l'électorat :

> Bien qu'ils soient censés n'être que le reflet de ce que pensent les gens interrogés, il est devenu évident, en fait, que les sondages servent à orienter la formation des opinions. Or, la responsabilité de déterminer les besoins et les souhaits de l'électorat devrait être celle des partis et des candidats participant aux élections et non celle des maisons de sondage. (B-471-P.)

Les discussions concernant la pertinence de la publication des sondages au cours d'une campagne électorale nous ont permis de constater la présence d'un enjeu éthique majeur dans l'articulation du droit à l'information — valeur reconnue comme fondamentale en

démocratie — et de l'intégrité du processus électoral qui assure la qualité de la vie démocratique.

LA CAMPAGNE ÉLECTORALE ET LA TENUE DU SCRUTIN

Sous ce titre sont regroupés un certain nombre de points touchant quelques aspects du processus électoral. Il s'agit de la nomination des directeurs du scrutin, la durée de la campagne électorale, la tenue de l'élection à date fixe, le jour de l'élection, le bulletin de vote et le vote par procuration, de même que la vente d'alcool le jour de l'élection.

Nous avons identifié, au sein du débat entourant ces questions, diverses valeurs telles l'équité, la neutralité, la crédibilité, la participation, la liberté religieuse, dont on doit, d'après les intervenants et les intervenantes, tenir compte en régime démocratique.

La nomination des directeurs du scrutin

Un citoyen de Winnipeg insiste sur l'importance de bien choisir les directeurs du scrutin :

> Les directeurs du scrutin sont les personnages les plus en vue lors de la tenue de tels événements et à ce titre, ils devraient être perçus par les électeurs, les candidats et les partis comme les dignes représentants d'un système électoral juste et impartial. (B-699-I.)

Dans un mémoire on soutient qu'un système électoral impartial nécessite des directeurs du scrutin impartiaux (B-210-A).

D'autres réclament, afin d'assurer la neutralité et la crédibilité de ces directeurs du scrutin, que leur nomination soit dépolitisée (B-208-I). Il est également suggéré que la nomination du directeur général des élections se fasse en toute impartialité à la suite d'une consultation des partis politiques :

> [...] la *Loi électorale du Canada* stipule que le président de la Chambre des communes doit, dans les 90 jours précédant la fin du mandat de l'actuel directeur général des élections, consulter les partis qui ont obtenu 15 % ou plus des voix lors de la dernière campagne électorale afin qu'ils choisissent ensemble le nouveau directeur général des élections qui sera nommé par résolution devant la Chambre des communes. (B-680-I.)

De plus, on propose que « le pouvoir de nommer les directeurs du scrutin [soit] transféré au directeur général des élections » (B-208-I). Il

faudrait également « procéder à la nomination des directeurs du scrutin et des directeurs adjoints du scrutin par voie de concours public relevant du directeur général des élections » (B-241-I).

Au nom de l'impartialité, l'auteur d'un autre mémoire affirme que « les scrutateurs et les greffiers [...] devraient être recommandés et nommés de la même manière et selon la même procédure que le sont actuellement les recenseurs et agents réviseurs » (B-158-I). On demande que « la nomination des recenseurs [soit également] dépolitisée » (B-208-I) et que l'on veille à leur assurer toute la formation nécessaire (B-785-A).

La durée de la campagne électorale

Dans les mémoires soumis à la Commission, on retrouve trois propositions quant à la durée de la campagne électorale : les uns demandent qu'elle soit réduite, d'autres souhaitent que l'on ne touche pas aux dispositions actuelles alors que certains proposent qu'elle soit allongée.

Plusieurs allèguent que la durée actuelle de la campagne électorale est « trop longue » (B-459-P). On suggère de la réduire d'au moins dix jours, en confectionnant des listes électorales permanentes : « Ce serait toute une économie », ajoute-t-on (B-173-I). Il faudrait aussi ramener les campagnes électorales à deux (B-051-I) ou trois semaines (B-095-P), ou encore à quatre ou cinq semaines, comme c'est le cas dans la plupart des démocraties occidentales (B-588-I). Dans un mémoire, on demande de réduire la période électorale à trente jours. Raccourcir la durée de la campagne électorale aurait les trois effets bénéfiques suivants : elle serait moins coûteuse, moins exténuante et favoriserait une plus grande participation.

Le Parti réformiste du Canada, au contraire, avance trois raisons de plaider en faveur du maintien de la durée actuelle de la campagne électorale. Il estime qu'une campagne plus courte ne favoriserait pas le dialogue entre les candidats et l'électorat, qu'elle porterait préjudice aux électeurs ou électrices qui vivent dans les régions rurales et qu'elle ne permettrait pas la participation de la population (B-660-P).

Les résidants et résidantes des régions nordiques ne souhaitent pas du tout raccourcir la durée de la campagne électorale. Les Western Arctic New Democrats écrivent :

> Bien que les campagnes électorales puissent sembler trop longues dans certaines régions du Canada, les difficultés d'accès et les problèmes de communication que nous rencontrons dans les circonscriptions éloignées nous obligent à rejeter toute proposition visant à raccourcir la période électorale. (B-670-P.)

La Yellowknife Chamber of Commerce estime même que la durée actuelle de la campagne électorale devrait être plus longue pour tenir compte des conditions particulières des régions nordiques (B-708-A).

La tenue d'élections à date fixe

Les auteurs et auteures de quelques mémoires estiment que la tenue d'élections à date fixe, à tous les quatre ans, favoriserait la responsabilité des électeurs et des électrices (B-151-I; B-343-I; B-529-I) et rendrait « beaucoup plus facile » le processus électoral (B-125-I). On affirme que cette nouvelle disposition mettrait fin à l'incertitude : « Cela serait d'un grand secours pour les candidats, les travailleurs et le public en général, mettant ainsi fin à l'incertitude engendrée par l'imprévisibilité du déclenchement des élections. » (B-370-I.) Il est dit également que la tenue d'élections à date fixe empêcherait le parti au pouvoir de manipuler l'opinion publique (B-335-I).

Le jour de l'élection

Pour favoriser une meilleure participation, on suggère fréquemment que l'élection ait lieu un dimanche (B-241-I; B-567-P; B-717-I). Le rédacteur d'un mémoire écrit à ce sujet : « [...] il serait beaucoup plus facile pour les gens de voter un dimanche et [cela] faciliterait d'autant l'organisation de ladite élection. » (B-488-P; voir aussi B-173-I, B-533-A et B-460-P.) Une association estime que le choix du dimanche comme jour d'élection permettrait de diminuer le temps du vote (B-671-P).

D'autres qui sont contre la tenue de l'élection le dimanche estiment que cette proposition va à l'encontre des valeurs religieuses :

> Nous croyons que le dimanche devrait être réservé exclusivement aux pratiques religieuses et non au travail ou aux devoirs civils, s'ils ne sont pas d'une absolue nécessité. Notre intention n'est certes pas d'imposer notre vision aux autres, mais nous croyons que même notre gouvernement doit rendre des comptes à Dieu et qu'il est de notre devoir de lui rappeler cette responsabilité. Nous pensons également qu'on ne peut ignorer le jour du Seigneur sans en subir les conséquences. (B-798-A.)

Les Pentecostal Assemblies of Canada reprennent sensiblement les mêmes arguments en ajoutant que la tenue de l'élection un dimanche irait aussi à l'encontre des valeurs familiales (B-476-A).

On demande également à la Commission de ne pas recommander, au nom du respect de la liberté religieuse, que la tenue du scrutin ait

lieu une journée affectant les pratiques religieuses de n'importe quel groupe de la société.

Le bulletin de vote

Certains estiment que le bulletin de vote, dans sa formule actuelle, limite trop le choix de l'électeur ou de l'électrice. C'est pourquoi on suggère à plusieurs reprises une nouvelle façon d'exprimer son désaccord à l'égard des candidats et des candidates inscrits sur un bulletin, sans avoir à annuler son vote ou à ne pas voter. Cette autre façon de faire est la suivante :

> [...] lors de l'élection des députés à la Chambre des communes, on retrouverait sur tous les bulletins de vote une case portant la mention « aucun des candidats précédents ». Les électeurs seraient alors en mesure d'exprimer leur désaccord face aux candidats en lice sans pour autant être considérés comme indifférents ou analphabètes et tout en assurant que leur vote soit enregistré. (B-422-I.)

Cette suggestion est partagée par au moins une dizaine d'intervenants et intervenantes (B-016-I; B-207-I; B-244-I; B-405-P; B-484-P; B-489-I; B-553-I; B-593-I; B-700-P; B-765-I).

Le vote par procuration

Le vote par procuration, tel qu'il est permis dans la *Loi électorale du Canada*, ne favorise pas toujours la participation. C'est pourquoi on demande à la Commission d'envisager des solutions de rechange :

> Ces solutions de rechange assureraient non seulement aux citoyens une plus grande possibilité de se rendre aux urnes mais permettraient aussi à chacun de déposer son vote personnellement dans un geste [...] qui est l'essence même de notre système démocratique. (B-466-A.)

Nous avons rencontré trois positions à ce sujet. Certains suggèrent d'augmenter le nombre de catégories de personnes admissibles au vote par procuration et de permettre aux étudiants et aux étudiantes ainsi qu'aux personnes handicapées de bénéficier plus aisément de ce droit. D'autres souhaitent que le vote par procuration soit accessible à tous et à toutes : « Il est intéressant de constater qu'aux élections municipales, il n'existe aucune règle précise concernant le vote par procuration; en autant que leur nom figure sur la liste électorale, tous ont la possibilité de recourir à ce système. » (B-010-I.) Enfin, dans un mémoire,

on recommande l'abolition pure et simple de cette façon de voter « car elle confère à une autre personne le droit de vote » (B-241-I).

La vente d'alcool le jour de l'élection

Plusieurs associations et groupes de personnes (B-148-I; B-154-A; B-238-A; B-340-I; B-568-A; B-713-A) demandent que l'on supprime de la *Loi électorale du Canada* les dispositions relatives à la vente d'alcool. Certains affirment que ces dispositions coûtent très cher à l'industrie et aux gouvernements, alors que d'autres voient dans la prohibition de la vente d'alcool un anachronisme à supprimer.

Par contre, un mémoire recommande que les dispositions actuelles de la *Loi électorale du Canada* ne soient pas changées : « Nous encourageons vivement que les bars demeurent fermés jusqu'à la fermeture des bureaux de scrutin. » (B-559-A.) Dans un autre, on justifie ainsi cette prohibition :

> Voter est un devoir que les Canadiens prennent très au sérieux. Il est donc tout à fait normal, dans ce contexte, que la vente de vins et spiritueux soit interdite jusqu'à la fermeture des bureaux de scrutin. Cette législation ne fait qu'exprimer l'avis général de la majorité des électeurs. (B-529-I.)

Pour sa part, la Royal Canadian Legion in Industrial Area of Cape Breton County suggère même que la loi actuelle soit révisée de façon à être encore plus sévère :

> À notre avis, l'expression « vins et spiritueux » n'est pas assez large. À l'époque où nous vivons, il serait plus indiqué de parler de SMC.
>
> Nous sommes fermement convaincus que toute vente d'alcool devrait être sévèrement contrôlée le jour du scrutin. Nous irions même plus loin en affirmant qu'aucune opinion, aucun penchant politique ne devrait être admis ou exprimé dans les endroits où la vente d'alcool est autorisée.
>
> De même, toute personne qui tenterait d'influencer un électeur par le don ou la vente de toute substance modifiant le comportement (SMC) devrait, si elle est trouvée coupable, être privée de son droit de vote ou de représentation à perpétuité. (B-701-A.)

LA FERMETURE DES BUREAUX DE SCRUTIN ET LE DÉVOILEMENT DES RÉSULTATS DE L'ÉLECTION

Le Canada est un vaste pays. De Terre-Neuve à la Colombie-Britannique, on compte six fuseaux horaires. D'est en ouest, et plus particulièrement

dans les provinces de l'Ouest, on soulève le problème du dévoilement des résultats de l'élection dans l'Est alors qu'une partie de l'électorat de l'Ouest n'a pas fini de voter.

À ce sujet, deux positions s'opposent dans les mémoires présentés à la Commission. Au nom de la liberté d'expression, la première met en avant la justice et l'équité pour exiger plus de considération à l'égard de chaque citoyen et citoyenne : toute personne, estime-t-on, doit avoir conscience qu'elle est partie prenante de la décision finale.

Dans la seconde position, on affirme que le dévoilement hâtif des résultats de l'élection ne soulève pas vraiment de problème. Au nom de la démocratie, on considère que cette situation n'empêche aucune partie de l'électorat de décider librement et en pleine connaissance de cause de l'orientation de son vote ou, tout simplement, que l'électorat de l'Ouest n'est que peu ou pas influencé par le dévoilement des résultats de l'Est.

Selon ceux pour qui le dévoilement hâtif des résultats de l'élection est inacceptable, il est important que le respect de l'électeur et de l'électrice passe avant les intérêts des radiodiffuseurs. On estime même que cette situation ne fait rien pour l'unité nationale (B-511-A) ou encore qu'elle soulève la question de l'appartenance à la Confédération canadienne (B-283-I). Selon plusieurs, il faudrait donc prévoir que tous les bureaux de scrutin ouvrent et ferment en même temps (B-148-I; B-167-P; B-283-I; B-500-P; B-567-P; B-574-P; B-687-P; B-689-P; B-671-P; B-700-P; B-734-I; B-773-I). D'autres suggèrent que la tenue de l'élection se déroule selon un horaire particulier à chaque région (B-226-A; B-293-I; B-421-A; B-651-P; B-670-P; B-759-A), « afin de ne pas influencer les gens dans leur décision de se rendre ou non aux bureaux de scrutin » (B-717-I). Cette façon de faire contribuerait à renforcer, chez les personnes habilitées à voter, un sentiment d'appartenance : « De savoir que nous votons tous en même temps de Vancouver jusqu'à Terre-Neuve donnerait aux Canadiens un sentiment d'unité, de cohésion. » (B-550-A.)

Un directeur du scrutin à Trois-Rivières se demande s'il ne faudrait pas « mettre un "embargo" sur les résultats de l'est du pays pour ne pas influencer l'électorat de l'Ouest canadien ou fermer les bureaux plus tard dans l'Est » (B-125-I). D'autres suggèrent que l'on procède au dépouillement du vote seulement après la fermeture des bureaux de scrutin de l'Ouest (B-218-I; B-228-A; B-320-I; B-418-A; B-420-P; B-421-A; B-579-I; B-602-P).

Ceux qui acceptent le dévoilement hâtif des résultats y voient quelques aspects positifs. On affirme qu'il n'affecte en rien le résultat

final. Selon un citoyen des Prairies, le dévoilement des résultats de l'Est peut même favoriser un plus grand exercice de la liberté démocratique :

> Le dévoilement hâtif des résultats [...] pourrait influencer ceux qui n'ont pas encore voté et, de ce fait, influencer également l'issue des élections. [...]
>
> N'est-ce pas là la fonction essentielle du vote ? [...] Influencer l'issue d'une élection ? Si un électeur voit que les événements prennent une tournure différente de celle qu'il souhaitait, n'est-il pas de son droit de se rendre aux urnes et d'y déposer ce vote qui contribuera peut-être à redresser la situation ? D'où vient donc cette logique qui pousserait le gouvernement d'un état démocratique à empêcher les citoyens de voter pour l'unique raison qu'ils n'ont pas en leur possession toute l'information disponible ? (B-584-I.)

Pour sa part, un représentant de la Thompson Chamber of Commerce affirme qu'on ne peut aller à l'encontre des développements de la technologie : « Avec les techniques qui ne cessent de se développer, nous croyons qu'il est inutile de chercher à interdire le dévoilement hâtif des résultats d'élection. » (B-559-A.)

La fermeture des bureaux de scrutin et le dévoilement des résultats de l'élection mettent en jeu des valeurs fondamentales telles que la liberté d'expression, la justice, l'équité et le respect des citoyens.

CONCLUSION

L'analyse éthicologique des mémoires soumis à la Commission nous a permis de dégager plusieurs enjeux éthiques majeurs. Chacun d'eux est inhérent aux différents problèmes identifiés par des individus, groupes ou associations qui sont intervenus auprès de la Commission en vue d'exprimer leur avis sur la réforme de la *Loi électorale du Canada* et le financement des partis. Rappelons chacun de ces enjeux avant d'en tracer un tableau d'ensemble.

L'enjeu éthique principal du débat sur la réforme de la *Loi électorale du Canada* est déterminant pour la suite de cette conclusion; cet enjeu, nous l'avons formulé sous la forme d'une question : Comment favoriser une participation plus équitable de tous les citoyens dans l'ensemble du processus électoral ?

Dans notre présentation des perceptions de la démocratie constituant la toile de fond du débat sur la réforme de la *Loi électorale du Canada*, nous avons identifié une double question : Comment concrétiser, dans une loi et dans la pratique, l'idéal projeté ? Et, plus

radicalement encore, comment faire en sorte que, dans cet idéal, se reconnaisse l'ensemble de la population canadienne ? Cette double interrogation nous a elle-même conduit à identifier deux enjeux éthiques majeurs : Afin de favoriser la participation la plus équitable possible, comment articuler entre elles les valeurs morales suivantes : la liberté, la justice et le respect des différences ? Quelle législation se donner collectivement afin de répondre aux exigences que ces valeurs morales suscitent pour assurer l'intégrité du système démocratique canadien ?

La question du droit de vote a mis en lumière un enjeu éthique majeur : le respect de la dignité de la personne humaine, quelle que soit sa situation sociale ou économique, ou encore quel que soit son handicap. Cet enjeu ne se pose pas tant pour le principe que pour l'exercice concret de ce droit considéré essentiel en régime démocratique.

L'enjeu éthique qui sous-tend les discussions sur la représentation est le suivant : le respect de la démocratie exige l'égalité, l'équité et la justice comme fondements à la représentation de tous les Canadiens dans l'ensemble du processus démocratique, d'où la préoccupation de plusieurs personnes de donner des chances égales aux citoyens qui désirent participer au pouvoir politique, tout en reconnaissant la diversité géographique, ethnique, linguistique, raciale et sexuelle qui caractérise la population canadienne.

Le débat sur le choix des candidats comme représentants d'un parti et comme députés ensuite, a, quant à lui, révélé la complexité du conflit de valeurs entre l'égalité, la justice, la moralité, la compétence et l'intérêt public. Nous avons montré la difficulté à articuler entre elles ces valeurs tout en respectant l'intégrité du processus démocratique.

Les partis politiques jouent un rôle important dans la vie démocratique. Comment faire en sorte que leurs sources de financement ne les empêchent pas de jouer ce rôle en toute indépendance et dans l'intérêt public ? Nous avons relevé que le financement des partis politiques met en jeu la qualité de la vie démocratique qui est axée principalement sur la participation, la liberté d'expression, l'équité, l'égalité et la transparence.

La présence des groupes de pression dans le processus électoral et la possibilité de limiter leurs dépenses publicitaires au cours d'une campagne électorale soulèvent un conflit de valeurs entre la liberté d'expression et l'égalité des citoyens et citoyennes, d'où la difficulté à assurer un juste équilibre entre la liberté d'expression, le bien commun et l'égalité des citoyens dans la participation au processus électoral. Si les groupes de pression favorisent à leur manière la liberté d'expression, ils créent, selon plusieurs, une inégalité entre les citoyens puisque certains d'entre eux ont plus de pouvoir que d'autres pour faire valoir leurs points de vue et influencer le vote.

Le contrôle des dépenses électorales constitue également un point qui a été abordé dans les mémoires soumis à la Commission. Sur le plan éthique, le débat porte sur la préservation et l'articulation de la liberté d'expression, de l'intérêt public et de l'intérêt des partis politiques, dans des normes favorisant l'honnêteté et l'intégrité du processus électoral.

Un autre enjeu éthique se dégage du débat sur la confection d'une liste électorale permanente. Celui-ci met en cause l'équité et la responsabilité. Les intervenants auprès de la Commission qui traitent de ce problème se sont demandé comment faire pour que tous les citoyens se retrouvent sur la liste électorale — d'où l'enjeu d'équité — et quelle responsabilité leur accorder quant à leur inscription sur cette liste.

La participation des médias à la campagne électorale soulève un débat qui oppose, d'une part, les propriétaires des médias, les professionnels qui y travaillent et, d'autre part, quelques personnes ou groupes de personnes qui manifestent des inquiétudes quant à leur influence. Quelle est la responsabilité des médias dans le processus électoral, en regard de l'intérêt public ? Le contrôle ou non de leurs activités suscite une autre question d'ordre éthique : dans une société démocratique, peut-on limiter, ou jusqu'où peut-on limiter la liberté de presse, indissociable de la liberté d'expression ?

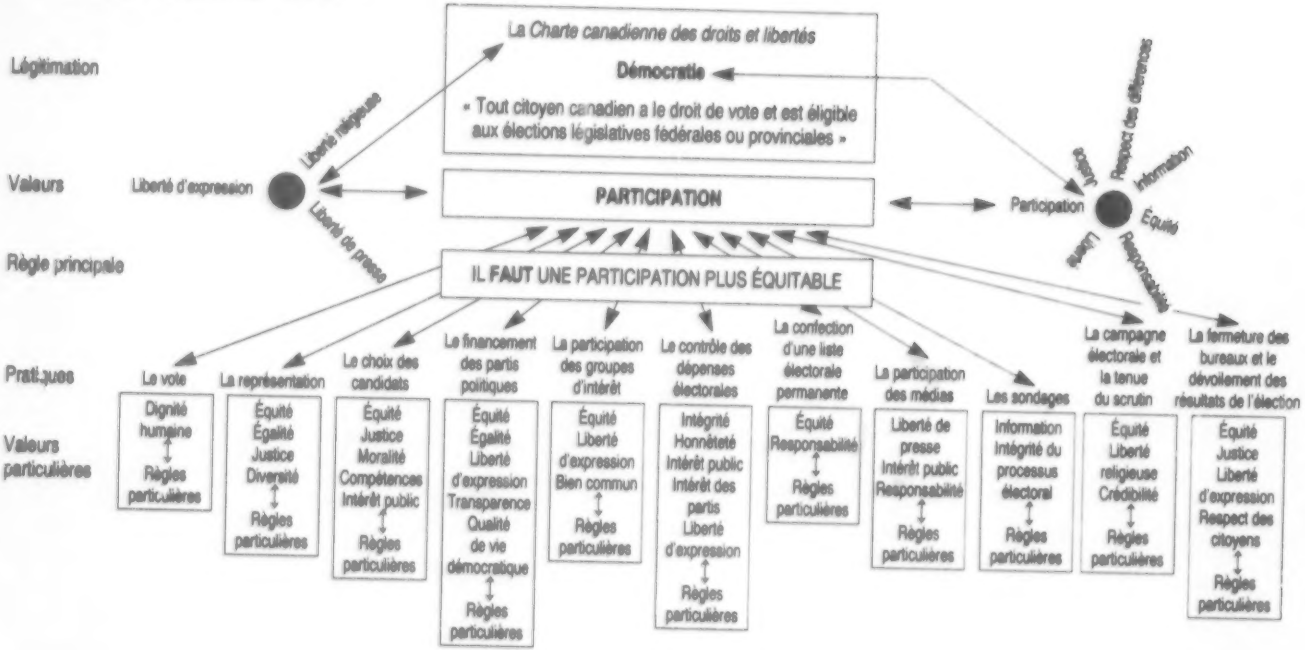
Les discussions concernant la pertinence de la publication des sondages au cours d'une campagne électorale nous ont permis de découvrir un autre enjeu éthique majeur dans l'articulation du droit à l'information et de l'intégrité du processus électoral qui assure la qualité de la vie démocratique.

La discussion de points aussi divers que la nomination des directeurs du scrutin, la durée de la campagne électorale, la tenue d'élections à date fixe, le jour de l'élection, le bulletin de vote et le vote par procuration, de même que la vente d'alcool le jour de l'élection nous a permis d'identifier un certain nombre de valeurs comme l'équité, la neutralité, la crédibilité, la participation, la liberté religieuse, dont on doit, d'après les intervenants, tenir compte en régime démocratique.

La fermeture des bureaux de scrutin et le dévoilement des résultats de l'élection mettent en jeu, selon certains, la liberté d'expression, la justice, l'équité et le respect des citoyens et des citoyennes.

La figure 1.1 donne l'ensemble de la dynamique constitutive de l'enjeu éthique principal dégagé au début de la présente conclusion et met en lumière les quatre instances en cause dans tout enjeu éthique : l'instance pratique, l'instance régulatrice, l'instance axiologique et l'instance légitimatrice.

Figure 1.1
Enjeu éthique principal : Comment favoriser la participation plus équitable de tous les citoyens dans l'ensemble du processus électoral ?



Cette analyse éthicologique appelle maintenant le travail de l'éthicien qui doit entrer dans le débat sur l'idéal démocratique, sur les valeurs que cet idéal sous-tend et sur les normes qu'il nécessite, afin que la lettre et l'esprit de l'encadrement juridique et l'organisation du processus électoral correspondent véritablement aux attentes de la population canadienne.

Cette étude, nous l'espérons, contribuera à inspirer la Commission dans le projet de réforme qu'elle soumettra au gouvernement. Elle lui permettra d'identifier les principales valeurs privilégiées par les Canadiens et les Canadiennes et d'articuler ses recommandations en s'inspirant de ces mêmes valeurs. Nous osons croire que cette étude a également le mérite de montrer qu'on peut réclamer des règles et des normes différentes au nom des mêmes valeurs, d'où le défi pour la Commission de bien présenter la conception de la démocratie qu'elle privilégie en se référant à celles qui lui ont été proposées. D'où également la nécessité pour la Commission d'identifier clairement les valeurs dont elle entend s'inspirer pour proposer tel ou tel changement à la *Loi électorale du Canada*. Mais il y a plus : il appartient à la Commission de jouer le jeu de la transparence dans les recommandations qu'elle adressera au gouvernement, afin que la nouvelle *Loi électorale du Canada* permette la participation plus équitable de tous les Canadiens dans l'ensemble du processus démocratique. C'est là l'enjeu éthique principal que cette analyse nous a permis de dégager.

ANNEXE
LISTE DES MÉMOIRES UTILISÉS

Voici la liste des mémoires que nous avons utilisés pour la rédaction de cette étude. Le numéro de chacune des citations insérées dans cette étude correspond à une inscription particulière dans le registre de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

B-006-I Anastase Koutroulides
B-010-I Scott D. Mills
B-016-I Carmel Gaffiero
B-017-I Joseph A. Crouchman
B-018-I William Archie Baldwin
B-019-I J.W. Dawson
B-021-P Don Blenkarn, député, Mississauga-Sud
B-037-I Philippe Duport
B-045-I Robert S.D. Chown
B-051-I W.J. Weir
B-054-P Ross Belsher, député, Fraser Valley-Est
B-062-I R.E. Wolf

B-073-I Klaus H.E. Priebe
B-087-I Sandra Wilson, directrice du scrutin, Saint-Henri–Westmount
B-092-A Association canadienne des éditeurs de quotidiens
B-093-I Sylvain Auclair, candidat du Parti vert du Canada, Rosemont
B-095-P Elizabeth Rhodes
B-113-I Glenn Cunningham
B-114-A Saskatchewan Pro-Life Association
B-124-P Parti vert du Canada, Colombie-Britannique et Yukon
B-125-I Paul Charest, directeur du scrutin, Trois-Rivières
B-148-I Geoffrey B. Capp
B-151-I Jo-Anne L'Heureux-Giguère
B-154-A Association des propriétaires de tavernes et brasseries du Québec inc.
B-155-P Arnold Malone, député, Crowfoot
B-156-A General Hospital (Grey Nuns) of Edmonton
B-158-I Jacques Charpentier, directeur du scrutin, Louis-Hébert
B-159-A Fédération canadienne des associations Foyer-École et Parents-Maîtres
B-167-P Rita Ubriaco
B-168-I Peter Bulkowski
B-173-I André Marois, directeur du scrutin, Mégantic–Compton–Stanstead
B-181-I David Finnis
B-202-I John D.R. Ferguson
B-203-I M. Day
B-207-I Prudence M.A. Packwood, directrice du scrutin, Ottawa-Ouest
B-208-I Laurier Lévesque, président d'élection, Madawaska–Victoria
B-210-A Realwomen
B-217-P François Gérin, député, Mégantic–Compton–Stanstead
B-218-I Ken Jamieson
B-224-A Ted Kotyk, rédacteur du *The Insider*, journal des prisonniers du pénitencier de Stony Mountain
B-226-A Congrès du travail du Canada
B-228-A Association canadienne des radiodiffuseurs et CTV Television Network Ltd.
B-229-I Edward Earl Taylor
B-230-P Fred P. Debrecen, chef, Confederation of Regions Manitoba Party
B-236-A Association des sourds du Canada
B-238-A Association des distillateurs canadiens
B-239-P Claudy Mailly, ancien député, Gatineau–La Lièvre
B-241-I Suzanne Carrière, directrice du scrutin, Hull–Aylmer
B-244-I Ken McRae
B-246-A Metro Tenants Legal Services
B-254-P Prince George–Peace River Progressive Conservative Riding Association
B-256-P John Clarke, candidat du Parti libertarien du Canada, Vancouver-Sud
B-258-I B.G. Nayman
B-259-A Coalition of Provincial Organizations of the Handicapped

B-261-I J.C. Bohlen
B-265-I Gary R. Hughes
B-267-P John Harvard, député, Winnipeg–St. James
B-273-I Rebecca Adsett-Macintyre
B-275-P Rachel Thomson
B-277-I Céline Bernier, directrice du scrutin, Saint-Laurent–Cartierville, Henriette Guérin, directrice du scrutin, Outremont, Jocelyne Lavoie, directrice du scrutin, Laval-Ouest, Jean-François Longpré, directeur du scrutin, Laval-Est
B-283-I Paul J. Lewans
B-293-I Terry G. Wilson
B-296-I Michael Spencer
B-298-I Siegfried Osterwoldt
B-307-P Ronald Cook
B-308-I Francine Dick
B-309-A Concerned Citizens for Civic Affairs in North York Inc.
B-320-I Fred G. Marsh
B-327-A Victoria Civil Liberties Association
B-330-I Guy Tessier, directeur du scrutin, Portneuf
B-331-P Don Valley East, Don Valley West, Rosedale, St. Paul's and Scarborough Centre Federal Progressive Conservative Associations
B-335-I Terry Dral
B-340-I Barbara A. Craven, directrice du scrutin, Saanich–Les Îles-du-Golfe
B-342-I Douglas Chalmers
B-343-I Marguerite Balshaw
B-344-P Nouveau Parti démocratique
B-346-P Scott Thorkelson, député, Edmonton–Strathcona
B-347-I Robert M. Roth, assistant de recherche et professeur adjoint, Carleton University School of Journalism
B-350-I H.J. Lafferty
B-351-A Vancouver Board of Trade
B-352-I Judith Anderson
B-358-I Frances G. Mckean
B-361-I Jean-Thomas Dumart
B-364-P G. Cameron Donald
B-366-P Len Hopkins, député, Renfrew–Nipissing–Pembroke
B-368-P Len Marchand, sénateur, Kamloops–Cariboo
B-370-I Cecil E. MacPhail
B-371-P Scott Adams
B-372-P Willowdale New Democratic Party Federal Constituency Association
B-374-I Christopher Levenson
B-375-P Parti progressiste-conservateur du Nouveau-Brunswick
B-376-A British Columbia Civil Liberties Association
B-377-I Jerry E. Herman
B-395-A British Columbia Civil Liberties Association

B-396-A Confédération des syndicats nationaux
B-397-P Greater Vancouver Libertarian Association
B-403-P Surrey–White Rock Progressive Conservative Riding Association
B-404-P Parti de l'héritage chrétien du Canada
B-405-P Parti libertarien du Canada
B-408-I Al Dahlo, directeur du scrutin, North Vancouver
B-418-A British Columbia Federation of Labour
B-419-P Parti vert du Canada
B-420-P Saanich–Gulf Islands Federal Liberal Association
B-421-A British Columbia Association of Broadcasters
B-422-I David Crawford
B-423-A Federated Anti-Poverty Groups of British Columbia
B-437-I Mohammad Boroudjerdi
B-443-A Forum des citoyens âgés de Montréal
B-459-P Association des libéraux du Nouveau-Brunswick
B-460-P Prince-Edward Island New Democrats
B-461-I Harry H. Cook
B-466-A Progressive Conservative Riding Associations of Prince-Edward Island
B-469-I Jay Millen, directeur du scrutin, Capilano–Howe Sound
B-471-P Vancouver Island Progressive Conservative Riding Associations
B-475-A Association des centres d'accueil du Québec
B-476-A Pentecostal Assemblies of Canada
B-478-P David Walker, député, Winnipeg-Nord-Centre
B-484-P Saskatoon–Dundurn and Saskatoon–Humboldt Progressive Conservative Associations
B-488-P Jean-Pierre Roy
B-489-I Richard Peever
B-493-I Betty Eckgren
B-494-P Raymond Garneau
B-496-I Carolle Simard, professeure, Université du Québec à Montréal
B-497-I Dianna Brown
B-498-A Elizabeth Fry Society of Saskatchewan
B-500-P Marie Marchand
B-502-A Saskatchewan Voice of the Handicapped, Saskatoon
B-503-I Frank Quennell
B-507-I Robert M. Wigle
B-511-A Saskatchewan Association of Rural Municipalities
B-513-A Centre psychiatrique de Roberval–L'Envol
B-516-P Rey Pagtakhan, député, Winnipeg-Nord
B-520-I Dennis Pilon
B-522-P Garnet M. Bloomfield, ancien député
B-529-I Ed Whelan
B-530-I Howard Leeson, président, Association des professeurs, Université de Regina
B-531-A Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec
B-533-A Chambre de commerce du Montréal métropolitain

B-535-A Elizabeth Fry Society of Ottawa
B-536-P Chris Axworthy, député, Saskatoon–Clark's Crossing
B-543-I Laurie Clarke, directrice du scrutin, Kamloops
B-544-I Terry R. Stratton
B-546-P Carleton–Gloucester New Democratic Party Riding Association
B-547-A National Citizens' Coalition
B-550-A Institut d'engagement politique
B-552-I Eleanor L. Hadley
B-553-I D. Kirk
B-558-A Fondation canadienne des droits humains
B-559-A Thompson Chamber of Commerce
B-561-A Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc.
B-565-P Leona Mayer
B-567-P Regina–Wascana Progressive Conservative Association
B-568-A Association canadienne des régies d'alcools
B-569-I Keith Lampard
B-572-A Assemblée des premières nations, Manitoba
B-574-P Saskatoon–Dundurn Liberal Association
B-575-A Citizens Concerned About Free Trade, Saskatoon
B-578-A Manitoba Anti-Poverty Organization Inc.
B-579-I Howard Johnston
B-583-A Fédération professionnelle des journalistes du Québec
B-584-I M. Flegal
B-585-P Association des libéraux de Saint-Henri–Westmount
B-586-I Shirley McNair, directrice du scrutin, London-Ouest, Donna Kleiman, directrice adjointe du scrutin, London-Ouest
B-588-I Vincent Lemieux, département de science politique, Université Laval
B-593-I Graeme Decarie, département d'histoire, Université Concordia
B-597-A Committee for '94
B-602-P Kamloops Liberal Association
B-607-A University of Western Ontario, University Students' Council
B-616-A Learning Disabilities Association of the Yukon Territory
B-619-A Environics Research Group Ltd.
B-622-A Reformed Christian Business and Professional Organization
B-624-I Pierre F. Côté, directeur général des élections du Québec
B-630-P London West New Democratic Party Riding Association
B-641-A Wardrop Engineering Inc.
B-642-P Graham McDonald, président, Yukon New Democrats
B-648-A Ontario Federation of Labour
B-651-P Parti communiste du Canada
B-653-A Laurentian University Student's General Association
B-654-P Sudbury Riding Ontario Progressive Conservative Association
B-660-P Parti réformiste du Canada
B-664-I Ellen Kerr, directrice générale des élections et greffière municipale, ville de Sudbury

B-666-A Galvanic Analytical Systems Ltd.
B-670-P Western Arctic New Democratic Party
B-671-P Confederation of Regions Party
B-672-P Lethbridge Federal New Democrats
B-676-I Eric P. Groody
B-678-P Edmonton East New Democratic Party Federal Constituency Association
B-680-I Frederick C. Engelmann, professeur émérite de science politique, Université de l'Alberta
B-687-P Vince Croswell
B-689-P Yukon Liberal Association
B-692-I Denis Monière, directeur de la Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal
B-695-P Nouveau Parti démocratique, Ontario
B-699-I Richard D. Balasko
B-700-P Gregory H. Vezina, agent enregistré, Parti vert du Canada
B-701-A Royal Canadian Legion in the Industrial Area of Cape Breton County
B-705-A Alberta Federation of Labour
B-706-I Douglas Barrett
B-708-A Yellowknife Chamber of Commerce
B-713-A Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires
B-715-I Heldor Schafer
B-717-I Ted Murphy et Rénald Guay
B-719-A Saskatchewan Action Committee on the Status of Women
B-723-I Joseph Côté
B-726-A Société Radio-Canada
B-734-I A.J. Moreau
B-737-A Saint Mary's Hospital
B-741-P Association du Nouveau Parti démocratique, Hull–Aylmer
B-742-P Robert Kaplan, député, York-Centre
B-751-A Association du Barreau canadien
B-754-A Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women
B-757-P Garfield Warren, député, Torngat Mountains, Assemblée législative de Terre-Neuve
B-759-A Randy Simms
B-765-I Dave Roe
B-769-A Native Council of Nova Scotia
B-771-I Progressive Conservative Association of Nova Scotia
B-773-I James E. Burnett
B-774-P Taddle Creek Greens of Toronto
B-775-I Michael Wheatly
B-780-A Fédération des femmes du Québec
B-781-P Parti nationaliste du Québec
B-782-A Conseil national des autochtones du Canada
B-783-P Albina Guarnieri, députée, Mississauga-Est

B-784-P Maureen A. McTeer
B-785-A Conseil ethnoculturel du Canada
B-798-A Canadian Lord's Day Association, Norwich Auxiliary

RÉFÉRENCES

Abréviation :
L.R.C. Lois révisées du Canada

Canada, *Charte canadienne des droits et libertés*, dans *Loi de 1982 sur le Canada*, L.R.C. (1985), appendice II, nº 44, annexe B, partie I.

———, *Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), chapitre E-2.

———, *Loi sur la radiodiffusion*, L.R.C. (1985), chapitre B-9.

Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Document nº A/810, 10 décembre 1948.

2

L'ÉTHIQUE DU SECTEUR PUBLIC

Vincent Lemieux

DANS LA PRÉSENTE ÉTUDE, nous proposons une nouvelle façon de voir l'éthique du secteur public par rapport à l'éthique du secteur privé. Dans cette optique, nous ferons une première description du favoritisme, de la corruption et du conflit d'intérêts. Cette description sera ensuite confrontée à celle que donnent ceux et celles qui font de la politique. Pour établir cette comparaison, ce sont surtout des données tirées de l'étude des campagnes électorales dans les provinces canadiennes qui seront utilisées. Dans une dernière partie, après avoir distingué la dimension secondaire de la dimension principale de l'éthique du secteur public, nous verrons comment il est possible de contrôler, au nom de cette éthique, les conduites des politiciens et politiciennes et le financement des partis. Finalement, quelques recommandations à l'intention de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis concluront cette étude.

UNE CONCEPTION DE L'ÉTHIQUE DU SECTEUR PUBLIC

Beaucoup d'auteurs et d'auteures ont traité de l'éthique et de la politique, ou encore de l'éthique du secteur public. Cependant, peu d'entre eux l'ont analysée à partir d'un cadre conceptuel qui permette de la comparer avec l'éthique du secteur privé, et qui fournisse des critères suffisamment précis pour évaluer les pratiques que l'on regroupe sous les termes de favoritisme, de corruption ou de conflit d'intérêts. Bien que le cadre conceptuel proposé dans cette étude comporte un caractère relatif qui ne peut être ignoré, nous pensons qu'il permet d'aborder de façon nouvelle et plus systématique les problèmes reliés à l'éthique du secteur public.

Les trois formes de transaction

Au départ, le cadre conceptuel s'inspire de la grande distinction établie par Polanyi (1944) entre les trois formes de transaction des moyens d'action que sont la réciprocité, l'échange marchand et la redistribution. Cette dernière sera considérée au sens large qui recouvre non seulement la redistribution de la richesse, mais aussi toute l'activité régulatrice de l'État; nous parlerons ainsi de redistribution politique. Les sociétés historiques se caractérisent par l'importance respective qui est accordée à ces trois formes de transaction. On peut poser que dans nos sociétés, ces formes coexistent et constituent les voies principales par lesquelles les moyens d'action circulent entre les acteurs sociaux.

Ces trois formes de transaction sont organisées dans des systèmes distincts qui ont chacun leurs règles et leurs incitations propres. Les règles de réciprocité ne sont pas officialisées et les incitations des participants et des participantes portent principalement sur leur *relation* qu'il s'agit de maintenir ou de développer. Les règles de l'échange marchand sont davantage officialisées et les incitations qui motivent les participants relèvent de l'*efficience* : obtenir pour un coût donné le plus d'avantages possible, ou encore obtenir au moindre coût possible un avantage donné. Les règles de la redistribution politique sont, elles aussi, officialisées dans des lois, règlements ou autres décisions officielles. Il est plus difficile d'en identifier les incitations, étant donné que dans nos sociétés, la redistribution politique telle qu'on l'entend s'étend à de multiples domaines, prétendant d'ailleurs corriger là les défaillances de la réciprocité ou de l'échange marchand. Reprenant en l'élargissant un terme proposé par Hirschman (1970), on peut dire que les incitations des participants à la redistribution politique, qu'ils détiennent le pouvoir de gouverner ou y soient assujettis, résident dans les *voix politiques* qu'elle permet d'obtenir ou de conserver. Ainsi, les gouvernants et gouvernantes, ou ceux et celles qui aspirent à le devenir, cherchent à obtenir ou à maintenir les voix qui leur assurent des postes d'autorité alors que les gouvernés et gouvernées cherchent à obtenir ou à maintenir les voix qui leur assurent que la redistribution se fera à leur avantage ou, du moins, ne se fera pas à leur détriment.

Ces distinctions entre la réciprocité, l'échange marchand et la redistribution politique sont évidemment analytiques. Dans une transaction concrète, les trois formes sont souvent mêlées. Il y a parfois dans la réciprocité des considérations d'efficience : à celui qui m'a fait un cadeau, je rendrai un cadeau qui ne me coûtera pas plus cher que le sien. De même, à l'inverse, il y a des considérations de réciprocité

dans l'échange marchand : je continuerai d'acheter telle marchandise à un vendeur ou une vendeuse à qui je suis attaché, même si le coût en est plus élevé qu'ailleurs. Dans la redistribution politique, les considérations de réciprocité et d'échange marchand sont aussi présentes. Ainsi, le favoritisme consiste essentiellement à introduire dans la redistribution politique des transactions qui obéissent aux exigences de la réciprocité, alors que les tentatives actuelles d'instaurer plus d'efficience dans la redistribution visent à la soumettre aux règles de l'échange marchand.

L'ÉTHIQUE DE LA REDISTRIBUTION POLITIQUE

Dans l'optique adoptée, l'éthique du secteur public s'apparente à la redistribution politique, alors que l'éthique du secteur privé obéit davantage aux règles de la réciprocité ou de l'échange marchand. Mais comment peut-on définir au juste l'éthique du secteur public si on admet que les incitations qui motivent les participants et participantes sont les voix politiques qu'ils cherchent à obtenir ou à maintenir, et que ces incitations ont leur valeur propre à côté de celles de la réciprocité et de l'échange marchand ?

La définition proposée cherche à affirmer cette spécificité, mais aussi le rapport aux autres formes de transaction. L'éthique du secteur public ou de la redistribution politique serait *la science ou l'art des conduites, de la part des autorités surtout, qui visent à ne restreindre ni la compétition entre les participants ni leur responsabilité devant le public, dans la recherche des solutions aux défaillances de la réciprocité ou de l'échange marchand.*

Cette définition exige plusieurs explications :

1. D'abord, on affirme que l'éthique du secteur public est une science ou un art pour indiquer qu'il y a à la fois une science de l'éthique et un art de l'éthique. Dans la présente étude, on cherchera à développer la science de l'éthique du secteur public, mais l'éthique renvoie aussi à un art des conduites, éclairé ou non par la science.
2. De façon prudente, on pose ensuite que les conduites qui obéissent à l'éthique du secteur public doivent viser à ne pas restreindre la compétition entre les participants ainsi que leur responsabilité vis-à-vis le public, ce qui n'empêche pas, bien sûr, que ces conduites tendent aussi à maintenir la compétition et la responsabilité, ou même à les développer.
3. Les conduites qui ont des conséquences importantes sur la compétition et la responsabilité sont surtout celles des autorités politiques (Gibbons 1976) et principalement celles du gouvernement

et de son entourage. Cela ne signifie pas que les conduites des autres acteurs politiques, les fonctionnaires et les groupes intéressés, en particulier, n'ont pas d'importance d'un point de vue éthique. Les conduites des personnes qui sont les maîtres de la redistribution politique nous apparaissent cependant plus importantes.

4. Le terme « voix » est utilisé plutôt que le terme « pouvoir » afin de souligner la spécificité du pouvoir politique par rapport au pouvoir économique et au pouvoir en général qui ne se limite pas à l'activité politique. La notion de « voix », empruntée à Hirschman (1970), a l'avantage de renvoyer à la fois aux moyens dont disposent les acteurs politiques lors des décisions prises par le vote ainsi qu'aux moyens utilisés lors des discussions et délibérations qui précèdent le vote. Plus généralement, cette notion fait aussi référence aux moyens utilisés pour rendre la décision politique conforme à leurs préférences lorsque cette décision est prise autrement que par le vote.
5. Le terme « redistribution politique » est employé pour bien marquer que le système politique ne fait pas que de la redistribution de biens. Globalement, il cherche à réguler des situations « publiques » qui sont problématiques ou susceptibles de l'être au sein de la société. Cela peut se faire par la voie de la redistribution de biens, mais aussi par d'autres types d'intervention regroupés sous le terme général de redistribution politique.
6. Les situations qui font problème sont reliées principalement, selon nous, aux défaillances des transactions de l'échange marchand ou des transactions par voie de réciprocité. Les constats qui sont faits sur ces défaillances font évidemment partie du jeu politique. Il peut y avoir intérêt à les cacher ou, au contraire, à les exagérer. Autrement dit, les défaillances sont des enjeux contestés dans le système politique des voix, et non des phénomènes objectifs. De même, les solutions apportées à ces défaillances peuvent être diverses : elles vont de la substitution de la redistribution politique aux deux autres modes de transaction, comme dans le socialisme d'État, à la correction des défaillances les plus visibles, comme dans les régimes plus libéraux.
7. Enfin, il faut souligner la parenté de cette définition de l'éthique avec la distinction célèbre de Weber (1959) entre l'éthique de la conviction et l'éthique de la responsabilité. Cette distinction renvoie aux deux principes politiques que l'on a distingués dans l'éthique du secteur public. Il est à noter qu'on retrouve également ces principes dans la définition de la démocratie de Schattschneider

(1960). L'éthique de la conviction repose sur la défense d'une cause, sur l'attrait de gains matériels ou encore sur le sens de la solidarité avec les gens qui sont des alliés, pour reprendre la typologie des trois types d'incitation de Clark et Wilson (1961). Mais cette éthique risque de mettre en péril les principes qui doivent guider la redistribution politique si elle n'est pas confrontée à l'éthique de la responsabilité. La défense d'une cause, en vue de gains matériels ou par sentiment de solidarité, ne rassemble jamais qu'une partie du public, qu'un regroupement d'acteurs contre d'autres regroupements. Ceux et celles qui font valoir leurs voix dans la redistribution politique ne sont pas que responsables face à leurs « partisans » et « partisanes», ils le sont aussi face à l'ensemble du public. La redistribution politique, contrairement à l'échange marchand ou à la réciprocité, a pour champ d'action toutes les parties d'une société; elle a pour fonction d'en assurer la cohésion.

L'ÉTHIQUE DU SECTEUR PUBLIC ET L'ÉTHIQUE DU SECTEUR PRIVÉ

On considère généralement que la redistribution politique n'a pas à se substituer aux transactions de la réciprocité ou de l'échange marchand, mais seulement à en réparer les défaillances, avec toutes les ambiguïtés que cela comporte. De même, on peut aussi penser que la réciprocité et l'échange marchand n'ont pas à contrevenir à la logique de la redistribution politique, c'est-à-dire à mettre en péril le système compétitif et responsable des voix.

Il y a une éthique du secteur privé qui a pour objet la réciprocité ou l'échange marchand. Il est sans doute significatif, en raison de la prédominance de l'échange marchand et des problèmes qu'elle pose, que l'éthique du secteur privé soit généralement réduite à celle des « affaires » (« business »). Dans cette étude, l'éthique de la réciprocité est aussi incluse dans l'éthique du secteur privé. Aussi, avant d'aborder l'éthique de l'échange marchand, ou des « affaires », les grands principes de l'éthique de la réciprocité seront-ils repris.

L'éthique de la réciprocité

Mauss (1950), dans son célèbre « Essai sur le don », a dégagé les trois obligations qui définissent la réciprocité : l'obligation de donner, l'obligation de recevoir et l'obligation de rendre. Par exemple, entre couples qui sont amis entre eux, il doit y avoir, à l'occasion, des invitations à dîner. L'invitation doit être acceptée, et elle doit être rendue par une invitation en retour. Comme le dit Mauss, un lien est ainsi créé ou entretenu, dont on dit aujourd'hui qu'il est personnalisé, par

opposition aux rapports qui obéissent à la logique de l'échange marchand ou à celle de la redistribution politique.

La personnalisation du lien dans la réciprocité ou dans le don s'exprime aussi par l'importance accordée à la relation plutôt qu'aux choses échangées (Hyde 1979). Le don se distingue en cela de l'échange marchand, à travers lequel les participants et participantes ne cherchent pas tant à maintenir entre eux une relation, bien souvent éphémère, qu'à se procurer des avantages au moindre coût possible.

L'éthique de l'échange marchand

L'éthique de l'échange marchand vise les conduites qui doivent assurer que, par le jeu de l'offre et de la demande, les parties à l'échange en retirent chacune une utilité satisfaisante, sinon maximale, pour reprendre la distinction de Simon (1957). Les dérogations au juste équilibre ayant plus de chances de se produire du côté de l'offre que du côté de la demande, les conduites menant au monopole, au cartel ou à la collusion sont dénoncées comme contraires à l'éthique. Du côté du consommateur ou de la consommatrice, le vol à l'étalage est un exemple répandu d'une conduite contraire à l'éthique de l'échange marchand, dans la mesure où il prive le marchand ou la marchande d'un avantage auquel il a droit.

Il est toutefois significatif de constater que la valorisation, dans les années 80, de l'échange marchand comme mode d'organisation de la société — en réaction à une redistribution politique jugée abusive — se soit accompagnée d'une expansion de l'éthique des affaires, de façon à ce qu'elle ait une portée sociale (pour des ouvrages généraux sur l'éthique des affaires, voir Velasquez 1982; De George 1990). Aux États-Unis, cette volonté d'élargissement a même commencé dès les années 70, avec l'après-Watergate, la révélation de pratiques frauduleuses dans le secteur privé et la formation de groupes préoccupés par la responsabilité sociale de l'entreprise (consommateurs, environnementalistes, pacifistes). Des codes d'éthique ont été adoptés dans plusieurs entreprises et l'enseignement de l'éthique des affaires s'est répandu dans les « Business Schools » (voir, entre autres, Mahoney 1990).

La conception traditionnelle de l'éthique du secteur privé a été battue en brèche par les partisans et partisanes de la mission sociale de l'entreprise, ou encore par les critiques du système des transactions de l'échange marchand. Ceux-ci ne manquent pas de souligner les imperfections des marchés, qui ne sont pas aussi compétitifs que les traditionalistes le supposent. Les marchés seraient incapables d'assurer une vie décente aux chômeurs et aux chômeuses, aux personnes ayant une quelconque déficience ainsi qu'aux autres

individus laissés pour compte. Les adeptes de la mission sociale soulignent aussi que tous les moyens utilisés pour assurer l'efficience ne sont pas socialement bénéfiques. Certaines pratiques sont frauduleuses : publicité mensongère, fraude, pot-de-vin, évasion fiscale. D'autres ont des conséquences sociales encore plus négatives par leur ampleur : fabrication de produits dangereux, pollution, gaspillage de ressources.

Implicitement ou explicitement, ces considérations éthiques sur le système de transactions de l'échange marchand renvoient au système de la redistribution politique, que ce soit pour en souligner les limites ou le contester, ou, au contraire, pour indiquer que la régulation du système économique ne peut se faire sans l'intervention du système politique. Les deux systèmes s'interpénètrent; l'examen de certaines pratiques qui ont cours dans la redistribution politique fera ressortir cette réciprocité.

FAVORITISME, CORRUPTION ET CONFLIT D'INTÉRÊTS

Le favoritisme, familièrement appelé « patronage », la corruption et le conflit d'intérêts sont généralement considérés comme contraires à l'éthique du secteur public, non sans que subsistent certaines interrogations quant à leur opposition à cette éthique. Ainsi, le « mauvais patronage » serait contraire à l'éthique, mais pas le « bon patronage ». Le « petit patronage » serait moins contraire à l'éthique que le « gros patronage ». Pour ce qui est de la corruption, la distinction entre les pratiques corrompues et celles qui ne le sont pas n'est pas toujours évidente. Enfin, il y a des accusations de conflit d'intérêts qui entraînent, de la part des accusés ou des accusées, de véhémentes protestations sur l'existence même du prétendu conflit.

Les définitions proposées pour l'éthique du secteur public, l'éthique de la réciprocité et l'éthique de l'échange marchand nous permettent de voir un peu plus clair dans ces débats.

L'étude aurait aussi pu inclure la fraude, celle-ci pouvant être définie généralement comme toute action contraire aux règles normatives du jeu (Bailey 1971), visant à fausser la compétition et la responsabilité dans le système politique des voix. La fraude est laissée de côté parce qu'elle est une modalité relativement claire de conduite contraire à l'éthique du secteur public. Il en sera cependant question à l'occasion.

Le favoritisme

Parmi les trois formes de transaction, le favoritisme est sans doute la pratique qui a donné lieu au plus grand nombre de travaux (pour

des ouvrages généraux, voir Lemieux 1977; Schmidt *et al.* 1977; Eisenstadt et Roniger 1984).

Le favoritisme politique, familièrement appelé « patronage », est une forme de transaction complexe qui obéit à la fois à la logique de la réciprocité, à celle de l'échange marchand et à celle de la redistribution politique. Autrement dit, c'est une pratique qui concerne à la fois le lien, l'efficience et la voix politique. C'est d'ailleurs souvent en ces termes qu'on définit le favoritisme. C'est un échange de biens ou de services entre un patron et un client, qui obéit au principe de réciprocité et qui augmente, ou tout au moins maintient, la voix de chacun d'eux, celle du patron contre la concurrence, et celle du client contre les autorités qui autrement le domineraient.

Par exemple, un client reçoit, par l'intermédiaire d'un patron, un emploi dans la fonction publique en échange d'un travail partisan. Il y a, dans cette transaction, de l'échange marchand, c'est-à-dire un emploi contre du travail. Il y a aussi de la réciprocité, du moins si l'on suppose que les deux parties à l'échange se connaissent bien et cultivent le lien entre elles pour qu'il dure. Il y a enfin de la redistribution politique, en ce que le patron fait valoir sa voix auprès de l'autorité qui distribue l'emploi, pour que le client obtienne un poste qu'il n'aurait pas obtenu autrement; en retour, la voix du client se joint à d'autres voix pour améliorer ou maintenir celle du patron et de son parti dans la redistribution politique.

Selon la définition que nous avons donnée de l'éthique du secteur public, le favoritisme politique ne serait acceptable, à supposer qu'il vienne suppléer aux défaillances de la réciprocité ou de l'échange marchand, que s'il ne restreignait pas le caractère compétitif et responsable du système des voix dans la redistribution politique.

Les défaillances du marché sont relatives, et leur évaluation prête à la controverse. Il est évident, au moins dans des cas extrêmes, que certaines pratiques de favoritisme visent davantage à suppléer aux défaillances du marché que d'autres. Par exemple, dans certains cas (Vastel 1989), les programmes fédéraux d'aide au développement des collectivités locales donneraient lieu à du favoritisme de la part de députés ou de députées, aussi bien provinciaux que fédéraux. Ces députés dirigeraient des subventions vers des petites entreprises dont ils récompenseraient ainsi les dirigeants et dirigeantes, ou dont ils attendraient certains avantages en retour. On peut penser que ces subventions visent plus à suppléer aux défaillances du marché que les contrats qui, par exemple, sont accordés par voie de favoritisme à une firme bien établie, dirigée par un organisateur ou une organisatrice politique qui est ainsi récompensé pour son travail d'élection ou

encore pour une contribution importante à la caisse électorale du parti.

Dans la mesure où le « gros patronage », dans lequel des sommes d'argent importantes sont en jeu, prend de plus en plus de place par rapport au « petit patronage » (Noel 1987; Simpson 1988; Lemieux 1990), on peut présumer que cette tendance actuelle sert davantage à aider des acteurs bien nantis que ceux moins bien pourvus, face à des marchés qui jouent contre eux. Il faut distinguer ces cas de ceux où des postes dans les hautes sphères des appareils publics ou des organisations partisanes sont attribués par voie de favoritisme, en récompense de services rendus ou pour s'assurer que les services à rendre seront conformes à la ligne du parti. Ce « patronage des entourages » (Noel 1990) ne sert pas tant à suppléer aux défaillances des marchés qu'à sélectionner des personnes dont certaines ont déjà fait leurs preuves dans ces marchés, ou pourraient les faire. Mais il a au moins le mérite, contrairement aux cas précédents, de ne pas utiliser les processus de la redistribution politique pour renforcer, au sein des marchés, la position des individus qui y sont déjà suffisamment efficients.

La redistribution politique recrée rarement des réciprocités perdues dans la société, alors qu'elle est plus apte à améliorer l'efficience des échanges marchands. Le caractère supplétif de la redistribution politique consiste généralement, dans le cas de la réciprocité, à remplacer celle-ci par une médiation qui fait que des acteurs qui ne sont pas ou qui ne sont plus en situation de réciprocité sont pris en charge par un tiers étatique auprès duquel ils ont une voix plus ou moins décisive. Par exemple, des personnes en perte d'autonomie, qui ne peuvent plus compter sur des liens avec des parents, sont aidées par un quelconque service étatique ou périétatique.

Le plus souvent, le favoritisme politique vient consacrer des liens de réciprocité existant entre les patrons et les clients, plutôt que suppléer à la disparition de ces liens. Il s'élève contre la bureaucratisation de la redistribution politique, où des tiers éloignés prennent charge de rapports dont on préfère qu'ils se jouent entre proches (Lemieux 1971). S'il y a une justification du favoritisme par rapport aux défaillances des transactions par voix de réciprocité, elle consiste dans le maintien de ce type de transactions contre l'envahissement des transactions par voie de redistribution politique.

Mais on doit alors se poser la question cruciale : Est-ce que le favoritisme politique, à supposer qu'il apporte des solutions aux défaillances de la réciprocité ou de l'échange marchand, ne porte pas atteinte à la compétition et à la responsabilité dans la redistribution politique ?

Cette question pourrait également se poser à propos du fonctionnement interne des organisations partisanes. Autrement dit, est-ce que la pratique du favoritisme encourage ou non la démocratie interne dans le parti ? Une telle question ne sera pas abordée ici, l'accent étant plutôt posé sur le système politique. Signalons seulement avec Noel (1990) que le « patronage des entourages partisans » contribue sans doute, avec d'autres facteurs, à la centralisation des partis politiques et donc à la restriction de la démocratie interne, c'est-à-dire de la compétition et de la responsabilité dans le fonctionnement du parti.

Par la pratique du favoritisme politique, le parti dominant restreint le caractère compétitif et responsable du système de redistribution politique. Il se sert des fonds publics, qui sont fournis à l'appareil étatique par les citoyens et les citoyennes, pour accorder des faveurs, souvent cachées aux yeux du public, à ses partisans et partisanes ou encore à ceux et celles qu'il veut convertir à sa cause. Le ou les partis d'opposition ne disposent pas de voix semblables dans les décisions discrétionnaires du système de la redistribution politique, ce qui vient aggraver l'infériorité dans laquelle ils se trouvent par rapport au parti dominant. De ce point de vue, le favoritisme politique est contraire à l'éthique du secteur public, telle que définie aux fins de la présente étude.

Deux considérations supplémentaires doivent cependant être apportées pour évaluer plus correctement les conséquences du favoritisme politique sur le système compétitif et responsable des voix dans la redistribution politique.

Premièrement, il faut bien voir que malgré les protestations des partis quand ils sont dans l'opposition, ceux-ci s'accommodent bien de pratiques dont ils profitent à leur tour, ou dont ils espèrent profiter un jour, s'ils n'ont jamais dirigé le gouvernement. C'est un peu la même attitude que suscite le mode de scrutin majoritaire : tant qu'il est dans l'opposition, un parti en souffre, mais il en profite lorsqu'il est au pouvoir.

Mais, deuxièmement, cet accommodement contient en lui-même les germes de sa destruction. Les actions des gouvernements fédéral et provinciaux contre le favoritisme politique ont pris de l'ampleur et sont publicisées depuis les années 60, si bien que les électeurs et les électrices sont plus sensibles qu'autrefois à la moralité publique des gouvernements. Un gouvernement qui y contrevient est plus susceptible d'en subir les conséquences électorales que ce ne pouvait être le cas il y a quelques décennies.

La corruption

Même s'il arrive que des sondages d'opinion et des discours parlent indifféremment de corruption et de favoritisme, il ne faut pas confondre les deux. Ils ne se recoupent que partiellement et, par rapport à l'éthique du secteur public, la corruption se présente de façon différente du favoritisme.

La corruption consiste dans une conduite contraire aux normes ou aux règles de la redistribution politique, par laquelle le corrupteur ou la corruptrice obtient de la personne corrompue un avantage qu'il n'aurait pas obtenu autrement (sur la corruption, voir Scott 1972; Heidenheimer *et al.* 1989; Gibbons et Rowat 1976). Comme le signale Friedrich (1972, 127), cet avantage peut être matériel, mais ce peut être aussi une promotion, une décoration, etc.

La corruption peut se produire à l'intérieur d'une relation de favoritisme. Mais il arrive aussi que la personne qui corrompt et la personne qui est corrompue ne soient pas unies par un tel lien et que la transaction entre elles n'obéisse pas au principe de la réciprocité; par exemple, un dirigeant ou une dirigeante d'un ministère ou d'un organisme autonome qui prend une décision favorable à une personne, après avoir été « acheté » par cette personne. La décision favorable, influencée par l'argent, peut s'inscrire à l'intérieur d'une relation de favoritisme — dont elle n'est qu'un épisode parmi d'autres — entre deux individus qui se connaissent bien, mais elle peut aussi consister en un échange marchand sans lendemain. L'existence d'un lien de favoritisme encourage souvent la corruption, mais celle-ci peut s'exercer sans qu'il y ait un lien préalable de réciprocité et sans que la relation subsiste entre le corrupteur et la personne corrompue. La corruption, comme le favoritisme, est contraire à l'éthique du secteur public en ce qu'elle viole une norme ou une règle visant à assurer la compétition et la responsabilité des voix dans la redistribution politique.

Le conflit d'intérêts

Le conflit d'intérêts, tel que défini généralement, est différent de la corruption en ce qui a trait à son insertion dans les systèmes de transactions qui nous intéressent.

Le conflit d'intérêts consiste en effet à se servir du système de la redistribution politique pour tirer des avantages dans le système des échanges marchands (sur le conflit d'intérêts, voir en particulier Peters et Welch 1978; Atkinson et Mancuso 1985). C'est le cas, par exemple, d'un ministre conservateur du Québec qui obtient qu'un de ses organisateurs et ami lui prête de l'argent pour régler des problèmes

privés, en échange, semble-t-il, de contrats sans appel d'offres de la part du ministère qu'il dirige. Non seulement de telles conduites sont-elles contraires à l'éthique du secteur public par les restrictions qu'elles apportent à la compétition politique, mais elles sont aussi contraires à l'éthique des affaires, du moins dans la définition élargie qui est maintenant donnée de cette éthique. Selon cette définition élargie, il n'est pas permis de se procurer, grâce à un détournement du système compétitif des voix, des biens qui seront utilisés sur le marché pour obtenir des avantages que l'on n'aurait pas obtenus autrement.

LES PERCEPTIONS DES PARTICIPANTS

Selon la définition proposée de l'éthique du secteur public, le favoritisme, la corruption et le conflit d'intérêts sont contraires à cette éthique. On peut se demander s'il en est ainsi dans la perception qu'ont les Canadiens et les Canadiennes de ces phénomènes. Le relevé fait par Blais et Gidengil (1991), pour le compte de la présente Commission royale, montre que, à la fin des années 80, cette perception était plutôt négative. Dans un sondage Environics, fait en 1988, 38 % des sujets estimaient que la corruption dans le milieu gouvernemental était un problème très sérieux, et 45 %, que c'était un problème assez sérieux. L'année précédente, dans un sondage également fait par Environics, 45 % des Canadiens avaient estimé qu'il y avait là un problème très sérieux.

Dans le sondage Environics de 1988, la moitié des Canadiens considéraient que les scandales qui affligeaient le gouvernement conservateur étaient des phénomènes courants. En 1987, au moment de l'affaire Oerlikon impliquant un ministre, 56 % des sujets interrogés partageaient cette opinion.

Le gouvernement conservateur était alors considéré comme un peu plus corrompu que le gouvernement libéral précédent, mais, selon un sondage Angus Reid fait au début de 1988, 70 % des personnes interrogées pensaient que, quel que soit le parti qui dirige le gouvernement, la situation serait la même pour ce qui est des scandales ou des conduites immorales. En 1987, un sondage de la même entreprise indiquait que 67 % des Canadiens jugeaient qu'il n'y avait pas de différence entre les partis en ce qui concerne les scandales et la corruption. Ainsi, 2 Canadiens sur 5 manquaient de confiance dans l'un ou l'autre des partis quand on leur demandait quel était le parti le plus susceptible de ne pas utiliser le favoritisme pour les emplois, tandis que 36 % inclinaient vers les néo-démocrates, 12 % vers les libéraux et 9 % vers les conservateurs.

Au début de novembre 1990, un sondage Gallup révélait que près de 2 Canadiens sur 3 jugeaient que le favoritisme politique et la corruption étaient en hausse à Ottawa. Cela représentait une nette progression par rapport aux derniers sondages tenus sur le sujet par la maison Gallup, en 1986 et en 1988.

Les abus du favoritisme politique

Les données de ces sondages ne donnent que des indications générales sur la perception qu'ont les citoyens et citoyennes de la moralité publique des personnalités politiques. La recherche sur le terrain fournit des indications plus précises. Dans nos propres recherches, nous avons constaté que, selon nos informateurs et informatrices, la plupart des abus du favoritisme politique consistaient dans la violation des règles normatives de la réciprocité par l'une des parties à la relation du favoritisme, et en particulier par le patron (Lemieux 1971; Lemieux et Hudon 1975).

Un premier abus consiste, de la part du patron, à restreindre les transactions à quelques clients. C'est le népotisme, qui limite la prérogative aux parents, ou encore le favoritisme qui la restreint à quelques privilégiés et privilégiées, alors que la réciprocité, là où elle règne, doit être contagieuse et s'étendre à des réseaux plus vastes de clients.

Nos informateurs dénonçaient aussi le fait de soudoyer (« graisser la patte de quelqu'un »), qui pèche par rapport à la réciprocité parce qu'une des parties à la relation, généralement le client, reçoit plus que ce qui lui est dû. Le patron crée ainsi une obligation de rendre que le client ne peut remplir, ce qui renforce la domination du patron, selon une logique qui est davantage de l'ordre des voix politiques que de l'entretien du lien entre les acteurs. Quand c'est le patron qui abuse en conservant des ressources destinées aux clients, c'est la logique de l'échange marchand qui triomphe sur celle de la réciprocité.

Enfin, on soulignait aussi que le patron ne doit pas faire de chantage, ou prendre le client à la gorge, c'est-à-dire le forcer à entrer dans une relation de favoritisme ou à y demeurer. Cet excès va lui aussi à l'encontre de la réciprocité, en ce qu'il impose la logique des voix ou celle de l'efficience.

Selon ces perceptions recueillies sur le terrain, le favoritisme doit encourager la réciprocité ou encore la maintenir contre une bureaucratie envahissante, par ailleurs souvent incapable de suppléer comme elle le prétend aux défaillances du marché.

La moralité publique lors des campagnes électorales provinciales

Faute de données précises sur les perceptions qu'ont les Canadiens et les Canadiennes sur les conduites conformes ou contraires à l'éthique du secteur public, la recension des enjeux des campagnes électorales qui ont eu trait à la moralité publique permettra de voir quels types de cas de favoritisme, de corruption ou de conflit d'intérêts, ou encore de fraude, ont été débattus sur la place publique.

Les résultats d'une recherche, subventionnée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, serviront à atteindre cet objectif. Cette recherche s'est concentrée sur les campagnes électorales, et plus particulièrement sur les enjeux qui ont fait l'objet de débats entre les partis.

Les sources utilisées dans la recherche comprenaient les quotidiens mais aussi les ouvrages portant sur les partis et les élections, les biographies et les mémoires de personnalités politiques. Dans les quotidiens, la période couverte allait du déclenchement des élections au jour du vote. La grille des enjeux utilisée est celle de Budge et Fairlie (1983). L'une de leurs 14 catégories d'enjeux concerne la performance et la situation du gouvernement et comprend les cas de fraude, de corruption, de favoritisme et de conflit d'intérêts.

Bien sûr, les cas de moralité publique qui ont été débattus ne renseignent qu'indirectement sur les perceptions des participants et des participantes à la politique. Ces cas sont généralement soulevés par les partis d'opposition, qui estiment alors que la population évaluera le parti au pouvoir de façon négative; il n'est cependant pas possible de mesurer l'incidence de ces révélations sur l'électorat. Toutefois, afin de maximiser la validité de notre étude, seuls les cas dont les médias ont beaucoup traité au cours de la campagne électorale ont été retenus. Les médias estimaient sans doute, eux aussi, que ces cas étaient susceptibles d'attirer l'attention de l'électorat, parce qu'ils étaient contraires à la moralité publique.

L'analyse de ces cas se fera par province, d'ouest en est, en notant les acteurs impliqués. Le point de départ sera l'année 1950 et ne seront retenus que les cas où des acteurs précis sont impliqués, laissant de côté les accusations de nature générale.

La Colombie-Britannique

Au cours de la campagne de 1956, le ministre des Terres et Forêts du gouvernement en place est accusé d'avoir accordé des permis de coupe à de grandes compagnies en échange de faveurs, dont l'accord de prêts personnels au ministre. Il s'agit à la fois de favoritisme, de corruption et de conflit d'intérêts.

Au moment de l'élection de 1966, le président de la Commission des achats doit démissionner, étant accusé de corruption dans l'exercice de ses fonctions. Il est aussi question d'un proche du premier ministre qui aurait forgé sa signature afin d'obtenir qu'Ottawa accorde la citoyenneté à l'un de ses amis, ce qui constitue un cas de fraude.

Lors de la campagne de 1969, un ministre est accusé d'avoir utilisé un avion du gouvernement à des fins personnelles, ce qui représente un cas de conflit d'intérêts. Les fils du même ministre sont de plus accusés d'avoir fait des profits sur la vente de terres destinées à être traversées par des autoroutes. Il y a là aussi conflit d'intérêts.

La campagne électorale de 1983 est marquée par plusieurs « scandales », à propos notamment de cas de fraude lors de la campagne électorale précédente. Il est aussi question d'un cas de conflit d'intérêts concernant le frère du premier ministre.

Des cas de conflit d'intérêts impliquant des ministres sont soulevés lors de la campagne de 1986 : investissements dans des compagnies forestières qui obtiennent des permis de coupe de bois, malgré les contestations des environnementalistes; transactions faites avec des institutions financières chez qui le gouvernement a déposé de l'argent, etc. L'épouse du premier ministre est même accusée d'avoir profité du dézonage de terres agricoles pour réaliser un énorme bénéfice sur la valeur d'une terre. Il y aurait là corruption et conflit d'intérêts.

L'Alberta

Lors de la campagne électorale de 1955, il est question de la démission de deux députés qui se sont trouvés en conflit d'intérêts en louant au gouvernement un immeuble qui leur appartenait. L'opposition reproche aussi au gouvernement d'accorder plus facilement des prêts aux compagnies qui transigent avec lui, le soupçonnant ainsi de favoritisme.

Les accusations de conflit d'intérêts portées par l'opposition sont au centre de la campagne électorale de 1967. Deux ministres du gouvernement sont accusés d'avoir participé à des entreprises et à des spéculations sur des terres, ce qui les aurait placés en situation de conflit d'intérêts.

En 1979, le premier ministre est accusé d'avoir voyagé gratuitement, et ce depuis 1971, dans des avions appartenant à deux compagnies différentes. Certains voyaient là un conflit d'intérêts, mais le premier ministre finit par rembourser le montant d'argent correspondant à la somme dont on lui avait fait cadeau.

En 1982, l'opposition soulève le cas de deux ministres en situation de conflit d'intérêts : l'un pour avoir utilisé les ressources de son

ministère à des fins personnelles, l'autre pour avoir réalisé un profit sur la vente au gouvernement d'une terre lui appartenant.

La Saskatchewan

La Saskatchewan se distingue parmi les provinces canadiennes par le fait qu'aucun cas contraire à la moralité publique n'a tenu, selon nos sources, de place importante lors des campagnes électorales de 1950 à 1990, si ce n'est en 1956, alors que le premier ministre a dû se porter à la défense de deux fonctionnaires qu'on accusait d'avoir assisté à des réunions électorales.

Il se peut toutefois que l'absence d'un quotidien de la Saskatchewan dans les bibliothèques où ont travaillé les assistants et assistantes explique, en partie, cette situation.

Le Manitoba

Ce n'est qu'au moment de l'élection de 1981 que deux cas contraires à la moralité publique sont soulevés. Un député du gouvernement est accusé de s'être livré au trafic de la drogue. Un autre est soupçonné d'être en conflit d'intérêts, parce que possédant des terrains sur le site choisi pour l'implantation d'une grosse entreprise.

L'Ontario

En Ontario, au contraire, des problèmes de moralité publique sont soulevés à l'occasion de plusieurs élections, à partir de celle de 1955.

Cette année-là, le ministre de la Voirie doit démissionner après que six employés de son ministère eurent été condamnés pour conspiration en vue de frauder le gouvernement. Le système d'attribution des contrats sans appel d'offres est aussi remis en question, à cause de la pratique du favoritisme qu'il permet.

À l'élection de 1959, le premier ministre conservateur doit se défendre, par suite de la démission de trois de ses ministres qui avaient ignoré sa directive interdisant aux ministres d'avoir des parts dans une compagnie de gaz naturel dont le gouvernement avait fait l'acquisition.

En 1963, l'opposition fait campagne sous le thème « a scandal a day ». Les principaux cas soulevés touchent un ministre sans portefeuille, commissaire en chef de la Régie des alcools de l'Ontario, et son épouse. Celle-ci aurait été mêlée à des entreprises impliquées dans la vente d'alcool, ce qui était interdit aux membres ou employés de la Régie, alors que le ministre aurait, pour sa part, fait inscrire de nouveaux produits sur la liste des alcools en échange de faveurs personnelles et de contributions à la caisse du parti.

Un autre cas concerne un candidat, ancien maire d'une ville faisant l'objet de mesures gouvernementales en raison de problèmes causés par une mauvaise administration. L'opposition accuse le gouvernement d'avoir adouci le rapport sur l'administration de la ville pour protéger l'ancien maire.

D'autres cas touchent le crime organisé. Des employés du gouvernement sont accusés d'être mêlés à des paris illégaux. Plus généralement, le gouvernement est accusé de laxisme dans le traitement du crime organisé, dont l'existence est pourtant bien démontrée.

En 1975, le premier ministre et un de ses ministres sont accusés d'avoir utilisé des avions du gouvernement à des fins privées. Ce sont des cas de conflit d'intérêts.

Plusieurs autres cas, qui concernent des informations privilégiées que des proches des ministres auraient obtenues pour réaliser de bonnes affaires dans des opérations décidées par le gouvernement, sont soulevés. Le ministre de l'Agriculture aurait reçu de l'argent de son propre ministère pour améliorer sa ferme. Une compagnie de publicité, proche des conservateurs, aurait obtenu des contrats de plusieurs millions de dollars de la part du gouvernement.

Au cours de la campagne électorale de 1977, on soulève le cas d'une firme d'élimination de déchets dangereux qui aurait été favorisée par le gouvernement quelques mois après avoir versé 35 000 $ à la caisse des conservateurs. Un contrat accordé à Hydro-Québec aurait aussi donné lieu à de l'influence politique.

En 1981, un ancien ministre du gouvernement est accusé d'avoir usé de son influence, en 1974, pour qu'un trust obtienne une charte fédérale, alors qu'il était lui-même responsable de la réglementation des trusts pour la province.

Au cours de la campagne de 1985, l'opposition soulève plusieurs cas présumés de favoritisme dans l'embauche de personnes ou dans l'application de programmes gouvernementaux. Des inspecteurs de la Régie des alcools auraient pressé des détenteurs de permis de contribuer à la caisse du parti au pouvoir.

En 1987, les attaques portent sur deux ministres, l'un qui a omis de déclarer ses intérêts dans une compagnie minière, et l'autre dont le mari a reçu de l'aide gouvernementale pour ses affaires.

Le Québec

En 1952, l'opposition attaque deux ministres qui auraient réalisé des profits sur des transactions touchant des terres de la Couronne.

En 1956, le chef de l'opposition dénonce les faveurs excessives faites à une compagnie américaine qui exploite les gisements de fer dans

le nord de la province. Les accusations habituelles de favoritisme, touchant des contrats accordés sans appel d'offres et l'attribution de permis de vente d'alcool, sont de nouveau reprises. La fraude électorale est aussi dénoncée.

Au cours de la campagne électorale de 1960, c'est le scandale dit « du gaz naturel » qui occupe le plus de place. Des ministres sont accusés d'avoir vendu le réseau de distribution du gaz naturel, qui appartenait à Hydro-Québec, à une compagnie privée dans laquelle ils avaient des actions. On soulève aussi le cas d'un électeur qui aurait reçu 3 200 $ du gouvernement pour changer d'allégeance politique.

En 1962, malgré le fait qu'un nouveau parti soit au pouvoir, on continue d'attaquer les pratiques de l'ancien gouvernement, par suite de la parution de la première tranche du rapport d'une commission d'enquête sur ces pratiques. À la fin de la campagne, le parti d'opposition est accusé de fraude à propos de faux certificats d'électeurs et d'électrices.

Cette question reviendra au cours de la campagne électorale de 1966, soulevée par le parti qui en avait été accusé en 1962. Le parti prétend que c'était une manœuvre du gouvernement pour discréditer l'opposition.

En 1976, le gouvernement en place fait face à plusieurs accusations concernant la moralité publique : octroi de contrats à des avocats, comptables et ingénieurs, tous liés au parti, agents de distribution de Loto-Québec encaissant des revenus injustifiés, éminents libéraux membres de compagnies qui font des affaires avantageuses avec la Société des alcools.

En 1989, le trésorier du gouvernement est l'objet de plusieurs attaques de l'opposition. Il est soupçonné d'avoir fait pression sur la Commission de protection du territoire agricole pour que soient dézonées des terres lui appartenant, avec lesquelles il a ainsi réalisé un profit important. On l'accuse aussi d'être au centre d'un vaste réseau de favoritisme qui contournerait les règles établies pour l'attribution de contrats, de façon à favoriser les amis et amies du gouvernement. Un ministre est aussi accusé d'avoir enfreint les directives du gouvernement visant à empêcher les conflits d'intérêts.

Le Nouveau-Brunswick

Au moment de la campagne électorale de 1974, le parti qui dirige le gouvernement doit faire face à de multiples accusations : un ministre se trouve en conflit d'intérêts parce que la compagnie qu'il possède aurait fait des affaires avec le gouvernement; une compagnie de transport, proche du gouvernement, aurait obtenu un contrat exclusif de la

Commission des liqueurs; une ministre est accusée d'avoir octroyé des permis de vente d'alcool en retour de contributions à la caisse du parti; un ancien collecteur de fonds du parti aurait obtenu un poste factice dans la fonction publique. On lui impute une pratique excessive du favoritisme et de la corruption; et, un autre ministre, ancien chef du parti, est accusé d'avoir accordé des contrats sans appel d'offres, en échange de contributions à la caisse électorale.

En 1978, quelques-uns des cas soulevés en 1974 refont surface et de nouveaux cas viennent s'ajouter, mais les attaques de l'opposition sont neutralisées par le rapport d'une commission d'enquête qui blanchit le gouvernement des accusations portées contre lui.

L'affaire impliquant l'ancien collecteur de fonds du parti revient à l'ordre du jour par suite d'un procès où il est finalement reconnu coupable, en particulier, de corruption auprès d'un fonctionnaire. Les membres du gouvernement ne sont cependant pas poursuivis, même s'il a été démontré qu'ils étaient au courant des pratiques de l'accusé.

La Nouvelle-Écosse

En 1953, des accusations générales de favoritisme pèsent contre le gouvernement en place; de plus, certains ministres sont accusés d'avoir des intérêts dans des entreprises qui font affaire avec le gouvernement, se trouvant ainsi en situation de conflit d'intérêts.

En 1956, sept personnes, qui font des achats d'alcool au nom du gouvernement, sont accusées d'être payées par les compagnies dont les produits sont achetés.

Au cours de la campagne de 1967, l'opposition déclare que les Noirs accepteraient de l'argent ou de l'alcool le jour du scrutin et vendraient ainsi leur droit de vote au plus offrant.

Au début de la campagne de 1974, la parution d'une série d'articles écrits par un ancien organisateur met les deux principaux partis dans l'embarras. Il y est question de fraude électorale et de favoritisme.

En 1984, le solliciteur général de la province est accusé d'avoir nui à la progression d'une enquête de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) sur les comptes de dépenses de certains membres du cabinet. La GRC a cependant prétendu ne pas avoir fait enquête.

En 1988, l'opposition exploite le cas d'un député du gouvernement qui a été reconnu coupable de fraude dans ses dépenses électorales. Il est aussi question d'un ancien ministre qui a produit de fausses déclarations de dépenses comme ministre et qui, comme dans le cas précédent, fut expulsé du parti. Un autre ancien ministre a dû démissionner après avoir avoué que des banques avaient effacé ses dettes

lors de son entrée au cabinet. D'autres ministres ont également démissionné, mais pour divers motifs qui ne sont pas tous reliés à la moralité publique. Un avocat, ami du premier ministre, est accusé d'avoir obtenu du gouvernement des honoraires excessifs. Le premier ministre fut alors amené à répliquer avec l'établissement d'un code d'éthique à l'usage des membres du gouvernement.

L'Île-du-Prince-Édouard

En 1955, l'opposition accuse le frère du premier ministre, avançant que la compagnie de construction dont il fait partie bénéficierait des largesses du gouvernement.

Au cours de la campagne électorale de 1974, il est question de terres qui, appartenant à des partisans du gouvernement, auraient été achetées au prix fort par ce dernier.

En 1986, on prétend que le premier ministre a profité, lors de ses vacances en Floride, de l'hospitalité d'un homme d'affaires à qui le gouvernement avait acheté un hôtel en faillite. On y voyait une situation de conflit d'intérêts.

En 1989, il est question du cas de 122 anciens fonctionnaires qui se sont plaints devant la Commission des droits et libertés d'avoir perdu leur emploi, par suite du changement de gouvernement.

Terre-Neuve

L'élection de 1951 est marquée par un important cas de fraude électorale : un grand nombre d'électeurs, dans un château fort de l'opposition, se plaignent de ne pas figurer sur la liste électorale.

En 1956, l'opposition aurait pu exploiter le cas d'un ancien haut fonctionnaire, lié au parti dirigeant le gouvernement, qui a été accusé d'avoir détourné à son profit les fonds qu'il administrait. Il a de plus empoché de l'argent destiné à la caisse électorale du parti. Mais cela ne fut pas un enjeu de la campagne, malgré les révélations des médias.

En 1959, l'élection donne de nouveau lieu à des accusations de fraude électorale. D'ailleurs, à la suite d'un recomptage, le résultat de l'élection est modifié.

En 1975, les élections dans trois circonscriptions sont annulées, ce qui entraîne des élections partielles. Encore une fois, durant cette période électorale, l'opposition refuse d'exploiter des cas de favoritisme, pourtant bien connus d'elle.

Conclusions sur les cas de moralité publique lors des campagnes électorales

Il existe évidemment certaines variations régionales dans les cas contraires à la moralité publique qui représentaient des enjeux lors des

campagnes électorales provinciales depuis le début des années 50. En Saskatchewan et au Manitoba, à supposer que des cas se soient produits et que les partis d'opposition et les journalistes en aient eu connaissance, ils n'ont guère été soulevés à l'occasion des campagnes électorales. À Terre-Neuve, il a été question presque uniquement de fraude, alors que d'autres cas d'immoralité publique auraient pu être exploités.

Cela dit, certaines tendances se dégagent des cas recensés.

Premièrement, les personnes visées sont très souvent des ministres, ou même le premier ministre, ainsi que des membres de leur famille ou de leur entourage (sur ce point voir Greene 1990, 233). Cela confirme ce qui est avancé dans la définition de l'éthique du secteur public, à savoir que, pour ce qui est des manquements à cette éthique, ce sont davantage les autorités qui sont concernées que les autres participants et participantes du secteur public.

Deuxièmement, parmi les reproches, la situation de conflit d'intérêts survient plus fréquemment que les cas de fraude, de favoritisme ou de corruption, bien que ceux-ci ne soient pas tout à fait exclus. Ainsi, on reproche surtout aux autorités les bénéfices personnels qu'ils ont pu tirer de leurs actes; les critiques sont moins sévères lorsque leur conduite découle d'activités politiques et que les avantages recherchés sont d'ordre public plutôt que privé.

Troisièmement, peu importe la forme que prennent les conduites immorales, ce sont surtout les avantages excessifs qui sont dénoncés. Évidemment on peut prétendre, non sans raison, qu'il y a là un phénomène médiatique : on est plus susceptible de créer un « événement » en dénonçant un ministre ou une ministre qu'en dénonçant un député ou une députée, comme il y a plus de chances également de créer un « événement » si les bénéfices tirés des pratiques immorales apparaissent excessifs plutôt que modestes.

LES RÉPERCUSSIONS PRATIQUES DE L'ÉTHIQUE DU SECTEUR PUBLIC

Notre définition de l'éthique du secteur public postulait que la redistribution politique devait apporter des solutions aux défaillances de l'échange marchand et de la réciprocité. Nous avions noté alors qu'il fallait considérer les solutions au sens large, ce qui va de la substitution pure et simple, comme dans le socialisme d'État, à la correction des failles les plus décriées, à l'exemple des régimes politiques plus libéraux.

La dimension secondaire de l'éthique du secteur public

La dimension secondaire de l'éthique du secteur public est donc cette composante qui a trait aux solutions apportées aux défaillances du

marché ou de la réciprocité. Vus sous cet angle, les conflits d'intérêts surtout, mais aussi la plupart des cas de corruption et de favoritisme, sont condamnables, ce qui est d'ailleurs assez bien perçu par les intervenants et intervenantes politiques.

Les cas de conflits d'intérêts sont les plus clairs étant donné qu'ils mettent généralement en scène des individus qui sont bien nantis dans le système des transactions de l'échange marchand, ou encore qui l'étaient mais qui ne le sont plus parce qu'ils se trouvent dans une situation difficile (faillite, dettes personnelles), et ce à cause de leurs erreurs ou du jeu normal du marché. L'utilisation qu'ils font de leur voix dans le système de la redistribution politique ne sert pas à apporter des solutions aux défaillances de l'échange marchand. Elle sert plutôt à exploiter la situation avantageuse dans laquelle ils se trouvent au sein du système de transactions de l'échange marchand, pour la maintenir ou encore pour l'améliorer. Cependant, cette situation avantageuse pour certaines personnes risque d'entraîner des défaillances, supportées par d'autres, qui devront être corrigées par le système politique.

Il n'est pas toujours aussi évident, dans les cas de corruption ou de favoritisme, que les conduites des participants et des participantes soient contraires à l'éthique du secteur public, du moins si l'on s'en tient à la dimension secondaire de cette éthique. Considérons, par exemple, un cas de « petit patronage », doublé de corruption. En corrompant un fonctionnaire, un patron proche du parti, obtient pour son client ou sa cliente un poste modeste dans la fonction publique. On peut soutenir qu'en agissant ainsi le patron apporte une solution aux défaillances du marché, à supposer que le client n'ait pas réussi à trouver un emploi dans le secteur privé. On peut même ajouter, pour justifier encore plus cette pratique, qu'elle permet de sauvegarder une certaine réciprocité dans les rapports humains, contre une bureaucratie toujours plus envahissante.

Il est d'ailleurs significatif que ces cas de « petit patronage » ne soient pas beaucoup débattus lors des campagnes électorales, sinon pour les englober dans des accusations plus générales de favoritisme. Ce sont plutôt les cas de « gros patronage » qui sont soulevés parce que, comme dans la plupart des cas de conflits d'intérêts, les clients qui profitent de ces pratiques, bien loin d'être défavorisés dans le système des transactions de l'échange marchand, s'y trouvent en bonne position. Le « gros patronage » améliore encore cette position, et lorsque ses bénéfices ne demeurent pas purement privés, ils sont réinvestis dans le système des voix par lequel se fait la redistribution politique. Il y a, à cet égard, une différence entre le client, en conflit d'intérêts,

qui obtient de quoi payer des dettes personnelles, et celui qui obtient plutôt un contrat lucratif dont une partie des profits sera réinvestie dans la caisse électorale de son parti.

Si le « gros patronage», plus que le « petit », contrevient à la dimension secondaire de l'éthique du secteur public, les deux contreviennent à sa dimension principale qui touche à la sauvegarde de la compétition et de la responsabilité dans le système de la redistribution politique.

La dimension principale de l'éthique du secteur public

Le favoritisme politique, même s'il ne comporte pas de conflit d'intérêts, est contraire à l'éthique du secteur public quand il donne au gouvernement des avantages indus dans la compétition avec les autres partis, sans que le public ne soit informé des conduites qui confèrent ces avantages.

Ce ne sont pas toutes les pratiques de favoritisme qui sont condamnables de ce point de vue. Quand un ministre ou une ministre, qui dispose de fonds publics pour se constituer un cabinet, engage des proches ou des partisans et partisanes en guise de récompense pour services rendus, ou encore dans l'espoir d'obtenir d'eux des services personnels ou partisans, il pratique le favoritisme politique. Mais ce favoritisme n'est pas pour autant contraire à l'éthique du secteur public telle que nous l'avons définie. Par contre, quand on maintient ou convertit de nombreux électeurs et électrices à sa cause par la pratique du « petit patronage », ou encore quand on garnit la caisse du parti par des contributions qui viennent de clients et de clientes, en échange d'avantages considérables qui leur sont consentis, il y a atteinte au système compétitif et responsable des voix dans la redistribution politique. Cela signifie donc qu'il existe un favoritisme contraire à l'éthique du secteur public, et un favoritisme qui ne l'est pas, du moins selon notre définition de cette éthique.

Les partis et les autres acteurs politiques sont d'ailleurs conscients de cette distinction. Le favoritisme qui n'est pas contraire à l'éthique du secteur public est généralement pratiqué au grand jour, sans qu'on cherche à le cacher, alors que le favoritisme qui porte atteinte à la compétition et à la responsabilité est perçu comme tel, quand on considère les efforts qui sont faits pour le cacher.

Il y a eu évolution de la culture politique à cet égard, à mesure que les possibilités de favoritisme ont été restreintes par des règles visant à maintenir la compétition et la responsabilité dans l'attribution de postes, de contrats et d'autres prestations publiques. Avant l'existence de telles règles, le favoritisme, particulièrement le « petit

patronage », était moins considéré comme contraire aux normes et aux bonnes mœurs politiques. Maintenant que ces règles existent en grand nombre, l'évaluation du favoritisme dans le public est plus sévère, surtout s'il s'accompagne des excès que nous avons signalés, par exemple népotisme ou chantage, ou encore s'il comporte une part de conflit d'intérêts. Il ne faut toutefois pas sous-estimer chez les électeurs partisans l'acceptation du favoritisme comme un privilège dont les partis profitent tour à tour; cette attitude a cependant tendance à disparaître.

Ces réflexions sur la dimension secondaire et la dimension principale de l'éthique du secteur public amènent à formuler quelques suggestions visant à rendre les conduites des politiciens et des politiciennes, et plus particulièrement le financement des partis, plus conformes à l'éthique du secteur public telle que définie dans cette étude.

L'éthique du secteur public et les conduites des politiciens

Il y a trois façons d'envisager le contrôle des conduites des politiciens dans le but de les rendre plus conformes à une éthique du secteur public, où les valeurs de compétition et de responsabilité occupent une place centrale.

On peut d'abord compter sur des règles écrites, qui cherchent à limiter, sinon à faire disparaître, les pratiques de fraude, de favoritisme, de corruption et de conflit d'intérêts.

La *Loi électorale du Canada* et les lois des provinces contiennent des dispositions en vue d'empêcher la fraude. Il s'agit d'un domaine où les pratiques fautives sont assez facilement identifiables et qui fait l'objet des préoccupations du législateur depuis plusieurs années.

Il est par contre plus difficile et plus controversé de définir ce qui constitue du favoritisme et de la corruption. Ces conduites ont fait l'objet de commissions ou de comités d'enquête. Des règles ont été établies pour que les contrats, les achats, les postes du secteur public soient attribués de façon à éviter les atteintes à la compétition et à la responsabilité qui sont inhérentes aux pratiques de favoritisme ou de corruption. Ces règles ont eu une certaine efficacité, mais il est toujours possible de les contourner ou encore de prétendre que les conduites en cause ne sont pas vraiment des pratiques de favoritisme ou de corruption.

Les efforts récents des autorités politiques ont surtout porté sur la notion plus claire de conflits d'intérêts, d'autant plus que beaucoup de cas d'immoralité publique, soulevés en campagne électorale ou à d'autres moments, représentaient justement des situations de conflits d'intérêts, comme la partie précédente l'a fait ressortir.

Dans un récent article sur le sujet, Greene (1990) a noté qu'en plus du gouvernement fédéral, il y a maintenant six provinces (Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Ontario et le Manitoba) qui ont adopté une législation concernant les conflits d'intérêts. Dans les autres provinces, sauf le Québec, il existe aussi certaines dispositions législatives qui touchent aux conflits d'intérêts. Au Québec, il n'y a que des directives émises par le premier ministre, mais, comme le note Greene, elles comptent parmi les plus strictes au Canada.

Dans la législation de trois provinces, il est interdit aux ministres et aux députés et députées (ainsi qu'à leurs conjoints ou conjointes) de pratiquer du népotisme, c'est-à-dire du favoritisme envers leurs proches. L'essentiel de la législation vise à empêcher que les personnes concernées tirent un avantage privé, dans le système des échanges marchands, de leur participation à la redistribution politique. Les mesures prises pour cela sont diverses : divulgation des avoirs et intérêts privés, interdiction d'utiliser de l'information privilégiée, retrait de la prise de décision politique quand les intérêts privés sont concernés, etc.

Ces règles d'éthique n'ont pas empêché que de nouveaux cas de conflits d'intérêts éclatent sur la scène publique. Elles ont quand même le mérite de s'attaquer à des aspects importants des manquements à l'éthique du secteur public, telle l'utilisation de voix influentes dans la redistribution politique, non pas pour combler les défaillances du marché, mais plutôt pour améliorer sa position personnelle dans l'échange marchand.

En plus des règles adoptées par les législatures ou les gouvernements, les codes d'éthique ou de déontologie que pourraient adopter les partis représentent une deuxième voie de contrôle des conduites contraires aux valeurs de compétition et de responsabilité.

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis pourrait suggérer aux partis fédéraux d'inclure dans leurs statuts une déclaration de principe par laquelle ils s'engageraient à refuser des pratiques de favoritisme ou de corruption qui leur confèrent, au moment de former le gouvernement, un avantage indu dans la compétition politique, et qui leur permettent de se soustraire à leur responsabilité devant le public. Cette déclaration devrait être rédigée de la façon la plus précise possible, en référant aux principaux cas de favoritisme et de corruption connus et pratiqués récemment par les politiciens. À partir du moment où au moins un des grands partis fédéraux adopterait une telle déclaration, une forte pression s'exercerait sur les autres pour qu'ils l'adoptent également.

Enfin, en plus des règles officielles et de l'autodiscipline, il existe une autre voie de contrôle des conduites politiques jugées contraires à l'éthique du secteur public. La vigilance du public, et plus particulièrement des médias d'information qui ont pour tâche de l'éclairer, constitue un facteur de contrôle important. Étant donné le caractère souvent sensationnel des cas de fraude, de favoritisme, de corruption ou de conflit d'intérêts commis par d'éminents politiciens (premiers ministres, ministres et leur entourage), les médias sont enclins à en informer le public, à moins qu'ils ne deviennent à ce point liés au parti du gouvernement qu'ils n'exercent plus leur fonction de vigilance à son endroit. Cela demeure cependant tout à fait hypothétique, considérant les pratiques des médias au cours des dernières années.

La mise à jour de conduites contraires à l'éthique du secteur public a certainement embarrassé les politiciens et les a probablement amenés à être plus prudents, sinon moins immoraux. Le favoritisme, la corruption ou le conflit d'intérêts, quand ils sont révélés au public par les médias ou par les partis d'opposition, produisent des effets contraires à ceux qui sont recherchés. Au lieu d'améliorer la position du parti qui dirige le gouvernement dans la compétition politique, ces pratiques contribuent à la dégrader. Cette éventualité devrait inciter les politiciens à s'autodiscipliner, plutôt que de courir le risque de l'autodestruction. On peut espérer que ces conduites finiront ainsi par cesser d'elles-mêmes.

L'éthique du secteur public et le financement des partis

D'autres mesures, concernant cette fois le financement des partis, pourraient être prises pour atténuer le sentiment négatif qu'éprouvent beaucoup de Canadiens et de Canadiennes envers les scandales et les conduites immorales dans le milieu gouvernemental. Ce sentiment s'ajoute à beaucoup d'autres facteurs pour miner la légitimité de la redistribution politique au Canada.

Le financement des partis représente certainement l'un des points importants sur lequel on pourrait agir pour chercher à restaurer cette légitimité. Au niveau fédéral, les réformes des années 70 peuvent être jugées positives du point de vue de la responsabilité, en ce que les noms des individus et des groupes qui versent un montant de 100 $ et plus annuellement à un parti politique sont maintenant rendus publics. Ces réformes sont cependant plus discutables du point de vue de la compétition, car elles n'ont pas limité le montant des contributions aux partis. On sait qu'au Québec, ces montants sont limités à 3 000 $ par année par parti, et que seuls les individus, c'est-à-dire les électeurs et

les électrices, peuvent fournir de l'argent aux partis ou aux candidats et candidates.

Étant donné la définition que nous avons adoptée de l'éthique du secteur public, ce n'est pas tant la source qu'il importe de contrôler que le montant qui est versé au parti. Les cas d'immoralité publique recensés dans les diverses provinces montrent que ce sont aussi bien des individus que des groupes qui profitent abusivement de décisions publiques, ou bien pour en tirer des bénéfices privés, ou bien pour obtenir des avantages qui seront réinvestis en tout ou en partie dans le combat politique. La distinction entre individus et groupes (les personnes physiques et les personnes morales) est d'ailleurs bien souvent arbitraire, les cas étudiés l'ayant aussi démontré. Et rien n'empêche — comme c'est le cas, dit-on, au Québec — un groupe de contribuer à un parti sous le couvert de contributions individuelles commandées par lui.

C'est pourquoi, dans le but de favoriser et la sauvegarde de la compétition des voix dans le système de la redistribution politique, et la légitimité du système dans la perception populaire, nous proposons de limiter le montant des contributions que les individus ou les groupes fournissent annuellement à un parti politique. Nous ne pensons pas que les partis manqueront d'argent pour autant. Certains (Kent 1988) pensent plutôt qu'ils en ont trop, ce qui deviendrait d'ailleurs plus évident si la durée des campagnes électorales était limitée.

Dans notre esprit, cette proposition devrait s'appliquer également aux dépenses électorales des « tierces parties », soit les groupes ou organisations qui font des dépenses publicitaires, manifestement favorables aux positions d'un des partis politiques, comme ce fut le cas notamment à propos du libre-échange lors de la campagne électorale fédérale de 1988. La *Loi électorale* du Québec est très stricte à cet égard, d'autant plus que ce sont des personnes morales qui sont en cause. Mais même si on permettait aux personnes morales de contribuer financièrement aux partis politiques, on ne voit pas selon quelle logique on les autoriserait à faire indirectement ce qu'elles ne pourraient faire directement, c'est-à-dire contribuer pour plus d'un certain montant, qui serait fixé par la loi, à un parti politique.

Certains pourraient faire valoir que cette restriction porterait atteinte à la liberté d'expression, mais cet argument semble plutôt creux dans les circonstances. La liberté d'expression dépend en effet d'un système politique qui demeure compétitif. C'est pourquoi il importe de la limiter quand elle se traduit manifestement par des contributions financières qui risquent de fausser le système compétitif des voix, ou encore

d'en diminuer la légitimité aux yeux de la population. Les partisans d'une cause défendue par un parti resteraient libres, remarquons-le, de s'exprimer en faveur de cette cause. Il leur serait seulement interdit d'engager pour cela des dépenses qui excéderaient la limite annuelle permise.

Pour ce qui est du remboursement partiel des dépenses électorales des candidats et des candidates, on peut s'interroger sur la règle actuelle voulant qu'un candidat doive obtenir au moins 15 % des votes exprimés pour avoir droit au remboursement. Pourquoi 15 % plutôt que 20 %, comme c'est le cas au Québec ? Par quelle vertu magique un candidat qui obtient 15,1 % du vote exprimé peut-il jouir d'un privilège qui est refusé à celui qui en obtient 14,9 % ? C'est manifestement une ligne de conduite par laquelle les grands partis s'assurent d'un remboursement dans à peu près toutes les circonscriptions, alors que les plus petits partis ne peuvent profiter d'un tel droit.

Avec cette règle, des partis sont « plus égaux » que d'autres dans la compétition électorale. Leurs candidats peuvent se permettre d'atteindre le plafond des dépenses permises, sachant que la moitié de ces dépenses leur sera remboursée. Les candidats des partis « moins égaux », au contraire, savent qu'ils ne seront pas remboursés à moins d'atteindre le seuil fatidique du 15 %. Comme ils ont généralement moins d'argent, au départ, que les candidats des grands partis, la règle du 15 % vient accentuer l'inégalité au lieu de la corriger.

On pourrait adopter une façon de faire plus équitable, et très simple dans son application. Le montant à être versé aux candidats pour le remboursement de leurs dépenses électorales serait fixé en fonction du nombre d'électeurs inscrits dans la circonscription. Dans l'ensemble du Canada, ce montant pourrait être à peu près équivalent à ce que l'État a versé à cette fin, après les élections de 1988. Les candidats recevraient une proportion du remboursement égale à la proportion des votes exprimés qu'ils ont reçue. Par exemple, si trois partis ont reçu respectivement 50 %, 40 % et 10 % des votes, ils recevraient les mêmes proportions de l'enveloppe prévue pour la circonscription.

Au Québec, une règle semblable a été adoptée pour ce qui est de la distribution de la subvention annuelle accordée aux partis pour leurs dépenses d'organisation et de fonctionnement. Un montant global à répartir est fixé, et les partis reçoivent la proportion de ce montant qui correspond à la proportion du vote exprimé qu'ils ont reçue lors de la dernière élection.

RECOMMANDATIONS

En conséquence, nous recommandons :

1. que la Commission encourage le gouvernement fédéral à resserrer encore plus les règles touchant les conflits d'intérêts, de même que les règles concernant les achats, les contrats et les postes publics, de façon à assurer une plus grande équité entre les partis dans la compétition politique et une plus grande responsabilité de leur part devant le public.
2. qu'une déclaration de principe soit formulée, en suggérant aux partis fédéraux de l'inclure dans leurs statuts, par laquelle ceux-ci s'engageraient à refuser les pratiques de favoritisme et de corruption leur conférant un avantage indu dans la compétition politique et les soustrayant à la responsabilité devant le public.
3. que, pour mieux assurer la sauvegarde du caractère compétitif du système politique dans les pratiques et dans les perceptions, le montant annuel des contributions permises à un parti politique soit limité, et que cette limitation s'applique aussi aux « tierces parties », groupes ou organisations qui engagent des dépenses publicitaires favorables à un parti au moment des élections ou à un autre moment.
4. que le remboursement partiel des dépenses électorales des candidats et des candidates soit désormais fonction du pourcentage de votes exprimés qu'ils ont obtenu, et non plus du seuil arbitraire de 15 %.

RÉFÉRENCES

Abréviations :

L.R.C. Lois révisées du Canada
L.R.Q. Lois refondues du Québec

Atkinson, M.M., et M. Mancuso, « Do We Need a Code of Conduct for Politicians ? », *Revue canadienne de science politique*, vol. 18, nº 3 (1985), p. 459–480.

Bailey, F.G., *Les règles du jeu politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1971.

Blais, A., et E. Gidengil, *La démocratie représentative : Perception des Canadiens et Canadiennes*, vol. 17 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/ Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Budge, I., et D.J. Fairlie, *Explaining and Predicting Elections*, London, George Allen and Unwin, 1983.

Canada, *Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), chapitre E-2.

Clark, P.B., et J.Q. Wilson, « Incentive Systems : A Theory of Organizations », *Administrative Science Quarterly*, vol. 6, nº 2 (1961), p. 129–166.

De George, R.T., *Business Ethics*, New York, Macmillan, 1990.

Eisenstadt, S.N., et L. Roniger, *Patrons, Clients and Friends*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

Friedrich, C.J., *The Pathology of Politics*, New York, Harper and Row, 1972.

Gibbons, K.M., « The Study of Political Corruption », dans K.M. Gibbons et D.C. Rowat (dir.), *Political Corruption in Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 1976.

Gibbons, K.M., et D.C. Rowat (dir.), *Political Corruption in Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 1976.

Greene, I., « Conflict of Interest and the Canadian Constitution », *Revue canadienne de science politique*, vol. 23, nº 2 (1990), p. 233–256.

Heidenheimer, A.J., M. Johnston et V.T. Levine (dir.), *Political Corruption : A Handbook*, New Brunswick, Transaction Books, 1989.

Hirschman, A.O., *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press, 1970.

Hyde, L., *The Gift*, New York, Vintage Books, 1979.

Kent, T., « Now Is the Time for All Good Persons to Come to the Aid of the Parties », *Options politiques*, octobre 1988, p. 3–5.

Lemieux, V., *Parenté et politique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1971.

———, *Le patronage politique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1977.

———, *Les nouvelles formes du patronage*. Allocution prononcée au colloque à la mémoire de K.Z. Paltiel, Ottawa, Université Carleton, 1990.

Lemieux, V., et R. Hudon, *Patronage et politique au Québec : 1944–1972*, Sillery, Boréal Express, 1975.

Mahoney, J., *Teaching Business Ethics in the UK, Europe and the USA*, Londres, Athlone Press, 1990.

Mauss, M., « Essai sur le don », dans M. Mauss, *Sociologie et anthropologie*, Paris, Presses universitaires de France, 1950.

Noel, S.J.R., « Dividing the Spoils : The Old and New Rules of Patronage in Canadian Politics », *Revue d'études canadiennes*, vol. 22, nº 2 (1987), p. 72–95.

———, *From Parties to Symbols and Entourages : The Changing Uses of Political Patronage in Canada*. Allocution prononcée au colloque à la mémoire de K.Z. Paltiel, Ottawa, Université Carleton, 1990.

Peters, J.G., et S. Welch, « Political Corruption in America », *American Political Science Review*, vol. 72 (1978), p. 974–984.

Polanyi, K., *The Great Transformation*, New York, Rinehart, 1944.

Québec, *Loi électorale*, L.R.Q., chapitre E-3.3.

Schattschneider, E.E., *The Semisovereign People*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1960.

Schmidt, S.W., L. Guasti, C.H. Lande et J.C. Scott, *Friends, Followers and Factions : A Reader in Political Clientelism*, Berkeley, University of California Press, 1977.

Scott, J.C., *Comparative Political Corruption*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1972.

Simon, H.A., *Administrative Behavior*, New York, Macmillan, 1957.

Simpson, J., *Spoils of Power : The Politics of Patronage*, Toronto, Collins, 1988.

Vastel, Michel, « Le PC et le PLQ dans la guerre du "petit patronage" », *Le Devoir*, 27 mai 1989.

Velasquez, M.G., *Business Ethics. Concepts and Cases*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1982.

Weber, M., *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959.

3

ALLÉGATIONS D'ABUS D'INFLUENCE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE CANADIENNE

Ian Greene

L'UNE DES FONCTIONS ÉVIDENTES d'une commission royale chargée de recommander des améliorations aux règlements sur les élections fédérales et le financement des partis consiste à déterminer si, en vertu des modalités en vigueur, il est possible d'exercer des abus d'influence, et s'il y a lieu de suggérer des mesures pour mettre fin à de tels abus. Mais qu'entend-on au juste par « abus d'influence sur les opérations électorales » ? On pourrait répondre à cette question en analysant les articles de presse qui traitent de l'influence indue, dans le but d'élaborer une définition et de recommander des changements. Cela présuppose par ailleurs que les articles en question reflètent les préoccupations des Canadiens et Canadiennes en la matière.

La première partie de la présente étude consiste en un examen des articles traitant d'abus, publiés entre janvier 1979 et mars 1990[1]. Selon le sujet abordé, les articles sont triés en 10 catégories; ils sont résumés aux annexes A à J. L'analyse des préoccupations soulevées dans chaque catégorie sert de fondement à une définition ainsi qu'à des recommandations visant à circonscrire ces abus. Les recommandations tiennent compte des mesures permises par la loi, vu les décisions rendues récemment par les tribunaux sur la *Charte canadienne des droits et libertés*.

LA MÉTHODE

Entre janvier 1979 et mars 1990, toutes les rubriques du *Canadian News Index* susceptibles de contenir des articles sur les abus d'influence ont été passées au crible. Ces rubriques comprenaient :

- les élections fédérales,
- les élections provinciales,
- le favoritisme,
- les grands partis politiques (Parti progressiste-conservateur, Parti libéral, Nouveau Parti démocratique et Parti québécois),
- le financement des campagnes.

Il est possible que certains articles intéressants aient été omis, soit parce qu'ils ne figuraient pas dans le *Canadian News Index*, soit parce que le titre n'en indiquait pas clairement la teneur. Par ailleurs, rares sont les journalistes qui disposent du temps nécessaire pour mener une véritable enquête sur les abus d'influence. La plupart des articles publiés sont donc fondés sur des renseignements obtenus de façon fortuite, confirmés par au moins deux sources dignes de foi. Les articles utilisés aux fins de la présente analyse ne représentent donc qu'une fraction des cas pouvant être considérés comme des situations d'abus d'influence sur les opérations électorales. Toutefois, en admettant que les articles non couverts n'aient pas été empreints d'un parti pris systématique — hypothèse qui semble raisonnable —, on peut considérer que ceux qui ont été retenus reflètent fidèlement les questions liées aux abus d'influence jugées dignes de publication. Par ailleurs, dans la mesure où les journaux publient des articles susceptibles d'intéresser leurs lecteurs, l'analyse donne un aperçu du genre de questions qui, dans ce domaine, préoccupent les Canadiens et Canadiennes.

On a retenu 130 articles catalogués dans le *Canadian News Index*, analysés et triés en 10 catégories reprises aux annexes A à J. Celles-ci regroupent toutefois 140 articles, car plusieurs traitaient de questions pouvant être classées dans plus d'une des 10 catégories. Les tableaux 3.K1 et 3.K2 ainsi que la figure 3.K1 (annexe K) résument le sujet des articles de façon différente. En effet, les articles sont classés selon qu'ils concernent le gouvernement fédéral, provincial ou municipal. Ces tableaux comprennent au total 165 cas étant donné que plusieurs articles visent plus d'un gouvernement.

Comme l'illustre la figure 3.K1, le nombre d'allégations a considérablement augmenté au cours de la période étudiée; quant au tableau 3.K2, il indique que cette augmentation s'est produite à tous les échelons de gouvernement.

Les articles résumés aux annexes A à J sont présentés, à une exception près, dans l'ordre chronologique inverse (du plus récent au plus ancien). L'annexe B, qui porte sur les infractions aux lois électorales, compte un certain nombre d'articles publiés en 1989 sur l'affaire Patricia Starr, en Ontario. Le lien entre ces articles est plus facile à faire lorsqu'ils sont présentés chronologiquement.

LA DÉFINITION DE L'ABUS D'INFLUENCE

Avant de définir les abus d'influence par rapport aux questions traitées dans les articles de presse, il faut se demander dans quelle mesure ces articles ne constituent qu'un phénomène médiatique. Au cours des dix dernières années, on a constaté une hausse considérable du nombre d'articles sur le financement et sur les influences illicites exercées dans le cadre de campagnes électorales (comme l'illustre d'ailleurs la figure 3.K1 à l'annexe K). En effet, si au début des années 80, on ne trouvait que quelques articles sur ce sujet, la situation avait considérablement changé au tournant de cette décennie, alors qu'on en relevait des douzaines par an[2]. Cette augmentation peut être attribuable à un penchant naturel des médias envers ce genre de nouvelles; il se peut également que les journalistes, sachant que de tels articles attirent l'attention, s'en servent pour rehausser leur prestige professionnel. Toutefois, rien n'indique que les journalistes soient devenus plus conscients de ces possibilités aujourd'hui qu'ils ne l'étaient il y a dix ou vingt ans.

Le phénomène doit être attribué à d'autres facteurs. Les trois éléments suivants semblent être les plus plausibles :

- Le mouvement des droits de la personne. Depuis le début des années 60, ce mouvement se manifeste dans tous les pays démocratiques de l'Occident et amène le public à accorder davantage d'importance à l'égalité sociale. Dans ce contexte, les abus d'influence, notamment le fait que les partis politiques accordent à leurs donateurs des faveurs particulières, constituent une atteinte au principe de l'égalité sociale voulant que tous les citoyens aient droit à un même traitement (Greene 1990, 245). Ces pratiques, tolérées à une époque où l'on vouait peut-être moins d'importance à l'égalité sociale, sont aujourd'hui largement condamnées;
- La réaction du public à l'affaire Watergate. Selon Kernaghan (1974, 531), ce scandale a fait ressortir, tant aux États-Unis qu'au Canada, la nécessité de rehausser la probité professionnelle des milieux politiques;
- La réglementation plus stricte des activités électorales. Cette réglementation se traduit par l'imposition de plafonds sur le

montant des dépenses électorales ainsi que par le resserrement des exigences en matière de divulgation des sources. Or, chaque fois que de nouvelles règles sont promulguées, les infractions sont inévitables, et il est fréquent qu'elles défraient les manchettes des journaux.

Si cette dernière raison était prépondérante, l'annexe B, regroupant les dérogations aux lois sur les plafonds de contributions et de dépenses électorales, comprendrait nettement plus d'articles. En réalité, même si l'affaire Watergate a indubitablement eu des répercussions profondes, elle explique mal à elle seule la sensibilisation à l'éthique politique. Des trois explications proposées, c'est la première — l'égalité sociale — qui risque d'avoir le plus de poids puisqu'elle illustre pourquoi l'affaire Watergate a indigné un public que des scandales politiques antérieurs avaient laissé plutôt indifférent.

De toute évidence, on attache plus d'importance à l'égalité sociale aujourd'hui que ce n'était le cas il y a quelques décennies. Ainsi, une étude menée récemment révélait que 72 % des Canadiens et Canadiennes désapprouvent l'énoncé « nous ne sommes pas tous nés égaux » (Russell *et al.* 1987); il est improbable que cette proposition ait pu à ce point déplaire il y a vingt ou trente ans. Or, l'importance nouvelle qu'on accorde à l'égalité a non seulement provoqué l'enchâssement de garanties plus rigoureuses à la fois dans la *Charte canadienne des droits et libertés* et dans les codes provinciaux des droits de la personne, mais elle a aussi rehaussé les normes s'appliquant au code moral des titulaires de charge publique — d'où la réglementation interdisant les conflits d'intérêts (Greene 1990, 242); il se peut bien qu'elle nécessite en outre la formulation de règlements plus stricts favorisant le principe de l'égalité dans le système électoral et le financement des partis.

Étant donné l'évolution des valeurs sociales, on peut raisonnablement prétendre que l'augmentation des abus signalés tient davantage à une réelle préoccupation du public qu'à une simple offensive médiatique. Partant, les articles parus peuvent être considérés comme un bon indice de ce que la population du Canada perçoit comme un abus d'influence en matière d'opérations électorales.

Les articles relevés sont répartis dans les 10 catégories suivantes :

1. Lien entre un don à un parti ou à un candidat et les privilèges (marché ou subvention) que reçoit le donateur (51 articles, ou 55 cas répartis par niveau de gouvernement);
2. Dérogation aux lois sur les plafonds de contributions ou de dépenses électorales (30 articles, ou 41 cas répartis par niveau de gouvernement);

3. Divulgation de l'origine des dons aux candidats et aux partis, conformément à la loi (17 articles, ou 19 cas répartis par niveau de gouvernement);
4. Lois inadéquates sur les contributions et les dépenses électorales (14 articles, ou 17 cas répartis par niveau de gouvernement);
5. Intervention extérieure dans une campagne électorale (9 articles, ou 13 cas répartis par niveau de gouvernement);
6. Collecte de fonds au bénéfice des candidats à la direction ou des agents supérieurs du parti (7 articles, ou 8 cas répartis par niveau de gouvernement);
7. Emploi à mauvais escient de contributions électorales (4 articles);
8. Privilèges accordés à des amis du parti au pouvoir (en particulier les travailleurs de la campagne) sans qu'il y ait allégation liée à l'argent (4 articles);
9. Légitimité de s'en remettre à quelques généreux donateurs ou d'accepter les contributions de personnes insensibles aux principes du parti (3 articles);
10. Pression exercée sur une commission de délimitation des circonscriptions électorales (1 article).

Le nombre d'articles dans la première catégorie permet de croire que les abus d'influence se manifestent le plus souvent par un lien entre des dons à un parti ou à un candidat et des privilèges (marché ou subvention) accordés au donateur par ce parti ou ce candidat. Mais ces abus représentent également bien d'autres choses : une infraction aux lois sur les contributions et les dépenses électorales, une influence extérieure sur les opérations électorales (notamment lorsque les partis nationaux bénéficient de l'appui financier ou promotionnel de sociétés américaines), un contrôle inadéquat du financement des congrès à la direction, un mauvais usage des fonds électoraux, l'octroi, par le parti au pouvoir, de certains privilèges aux travailleurs de la campagne, les préoccupations devant la dépendance des partis face aux gros donateurs, et des manœuvres visant à fausser l'impartialité des commissions chargées de délimiter les circonscriptions.

On pourrait donc définir l'abus d'influence comme une « tentative, réussie ou non, visant à agir sur un candidat ou un parti durant les opérations électorales d'une façon qui contrevient au principe du droit à l'égalité de tous les citoyens et citoyennes en regard de la mise en œuvre et de l'exploitation des opérations administratives et politiques du gouvernement »[3]. Les efforts déployés pour infléchir des politiques ou des pratiques gouvernementales — en accordant des faveurs à un parti ou à un candidat, sa famille et ses amis (surtout lorsque ces faveurs

sont pécuniaires) — constituent autant de violations du principe d'égalité dans le processus électoral; paraît non moins abusive l'action de certains milieux ayant des intérêts restreints ou fortement concentrés (comme les grandes sociétés, les syndicats importants ou les groupes d'intérêt public bien financés) lorsqu'elle vise à limiter l'influence d'une gamme d'opinions plus vaste; il en va de même des interventions faites de l'extérieur pour influer sur l'issue d'une élection.

Rares sont les allégations d'influence indue qui peuvent être prouvées en cour. Cependant, il y a déjà eu des condamnations. Par exemple, un député conservateur, Michel Gravel, a été jugé coupable de trafic d'influence en 1988 (annexe A, nº 24); en 1986, Pierre Blouin, organisateur du Parti progressiste-conservateur du Canada, a fait l'objet d'une condamnation analogue (annexe A, nº 33); en 1982 et en 1983, J.G. Simpson, Charles MacFadden et Irvine Barrow, tous agents de financement du Parti libéral de la Nouvelle-Écosse, ont été condamnés pour conspiration de trafic d'influence (annexe A, nº 46); en 1986, deux travailleurs de la campagne de Marcel Masse, ministre de l'Énergie, ainsi que la société Lavalin inc. ont été condamnés pour avoir violé les lois fédérales en matière de dépenses électorales (annexe B, nºs 18 et 19); enfin, Armand Lefebvre, candidat conservateur, a été inculpé de fraude électorale (annexe B, nº 24).

Le nombre restreint de condamnations s'explique de plusieurs façons. Premièrement, des pratiques que certains peuvent juger abusives sont en fait légales. C'est ainsi que des démarcheurs politiques rémunérés par des entreprises en quête de contrats avec l'Administration ou d'un assouplissement de la réglementation en vigueur pourront recommander à ces dernières de faire des « dons stratégiques » aux partis ou aux candidats (annexe A, nº 5). Dans le cadre des collectes de fonds durant les campagnes, les agents de financement des partis concentrent parfois leurs efforts sur les entreprises qui bénéficient de subventions, sur celles qui exécutent des marchés pour les Pouvoirs publics ou encore sur celles que les politiques de l'Administration favorisent (annexe A, nºs 6, 7, 25, 30, 34, 38). Certaines entreprises avantagées par l'État (subventions, marchés, politiques favorables ou susceptibles de le devenir) versent d'importantes sommes au parti qui est au pouvoir (annexe A, nºs 1–4, 8–16, 23, 26–32, 35–37, 39, 42, 43 et 48). Certains agents de financement inciteront ouvertement un groupe particulier à donner à un parti ou à un candidat en raison d'une faveur financière déjà accordée par le parti au pouvoir (annexe A, nºs 44, 45 et 48).

Deuxièmement, à moins que les donateurs admettent ouvertement qu'ils appuient une formation politique en échange d'une faveur

ultérieure ou d'une promesse explicite, ce qu'ils ne font pas souvent (à moins que le parti ne manque à ses engagements, comme dans le cas Blouin, annexe A, nº 33), il est très difficile de prouver de façon irréfutable que les faveurs ont été monnayées (annexe A, nºs 3, 33, 47 et 51).

Troisièmement, le processus décisionnel sur lequel repose l'adjudication des marchés de l'Administration est parfois secret; dans certains cas, les appels d'offres sont absents ou particulièrement restreints (annexe A, nºs 11, 26, 35, 37, 40 et 41).

Quatrièmement, il arrive que les personnes ayant intenté des poursuites judiciaires retirent leur plainte, parce que le candidat est décédé ou a été défait (annexe B, nº 28), ou pour d'autres motifs reliés à l'intérêt public (annexe B, nº 18).

Les allégations d'abus d'influence relèvent pour l'essentiel d'une espèce de zone grise, à l'abri des sanctions de la loi, même si la plupart des Canadiens et Canadiennes réprouvent de tels procédés. Il faudra donc revoir les mesures permettant une réglementation dans ce domaine. Les recommandations formulées dans la présente étude se fondent sur un examen poussé de l'idée que les Canadiens se font des abus d'influence, perception que rapportent les journaux. Les 10 catégories dans lesquelles sont classés les articles seront abordées tour à tour. Vu l'importance de la première (tant en nombre qu'en substance), c'est à elle que l'analyse sera presque exclusivement consacrée[4].

LES IMPRESSIONS D'ABUS D'INFLUENCE

1. Lien entre un don à un parti ou à un candidat et les privilèges (marché ou subvention) que reçoit le donateur (33 % des 165 cas)

Le tiers des cas (33 %), soit 55 sur 165, entre dans cette catégorie; 29 cas, soit un peu plus de la moitié, concernent des personnalités politiques fédérales. Les allégations suivantes tombent dans cette catégorie :

- les entreprises qui bénéficient de subventions publiques ont tendance à accorder des faveurs aux politiciens, en contribuant notamment à leur fonds électoral;
- le parti au pouvoir décide de cibler comme donateurs possibles les entreprises subventionnées;
- une entreprise qui a obtenu une subvention ou un marché fait don d'un certain pourcentage fixe, habituellement 5 %, au parti qui est au pouvoir (pratique connue sous le nom de « péage »);
- les cadres d'entreprises bénéficiant de subventions ou de marchés d'État agissent à titre d'agents de financement pour le compte du parti au pouvoir;

- les entreprises ou les particuliers qui versent des dons au parti reçoivent ou s'attendent à recevoir des privilèges (subventions, marchés, réglementation favorable, emplois);
- l'Administration accorde ses subventions ou marchés essentiellement à des particuliers et des sociétés qui donnent leur appui financier au parti au pouvoir.

Un aperçu des dons politiques

Les partis politiques du Canada dépendent de nombreux dons, qui émanent bien sûr de sources diverses. Par exemple, Stanbury (1989) signale qu'en 1986, environ la moitié des dons obtenus par le Parti libéral du Canada (PLC) et le Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) provenaient de particuliers, contre un tiers pour le Nouveau Parti démocratique (NPD)[5]. La même année, quelque 35 000 particuliers ont appuyé la campagne du PLC, contre 53 000 pour le PC et 90 000 pour le NPD. En moyenne, les dons versés s'élevaient à 56 $ par personne pour le NPD, 149 $ pour le PC et 163 $ pour le PLC. En outre, 46 personnes ont contribué plus de 2 000 $ chacune aux conservateurs et 64 ont fait de même à l'égard des libéraux; en 1985, 10 personnes ont donné 2 000 $ chacune aux néo-démocrates. Entre 1983 et 1986, les dons de plus de 2 000 $ représentaient pour les libéraux et les conservateurs entre 2 et 10 % de l'appui accordé par des particuliers (*ibid.*, 360–365)[6].

Les sociétés ont versé près de 45 % des dons reçus par les libéraux et les conservateurs, tandis que les néo-démocrates ont obtenu environ la même proportion de leur fonds auprès d'organismes partisans provinciaux. On note que 8 % des dons reçus par le NPD provenaient de syndicats, et seulement 1 % de sociétés (Stanbury 1989, 360–365)[7].

En 1986, environ 6 000 sociétés ont contribué en moyenne 800 $ aux libéraux, tandis que les conservateurs ont reçu le double de dons d'entreprises; ceux-ci s'élevaient en moyenne à 600 $. La même année, le PC et le PLC ont tous deux reçu des sociétés environ 100 dons de plus de 10 000 $; les dons les plus élevés perçus par les deux partis étaient en moyenne de 25 000 $. Entre 1983 et 1986, la part des « dons somptueux » chez les conservateurs représentait entre 16 et 30 % de l'ensemble des dons de sociétés, contre une proportion de 25 à 45 % chez les libéraux. Durant la même période, les dons individuels les plus élevés se chiffraient entre 50 000 $ et 150 000 $. À peu près la moitié des sociétés ayant versé d'importantes sommes au PC ont fait de même pour le PLC. Par exemple, le Canadien Pacifique a pris l'habitude de verser près de 50 000 $ par année à chacune de ces deux formations politiques (Stanbury 1989, 365–371).

Les grandes sociétés ne participent pas toutes au financement des partis. En fait, entre 1983 et 1986, seulement le quart des 100 plus grandes sociétés financières du Canada ont versé des dons au PLC ou au PC. Durant cette même période, les partis politiques ont reçu l'appui financier de la moitié des 25 principales compagnies d'assurance-vie, et de 80 % des 15 premières sociétés de placement. Sur les 30 pétrolières du peloton de tête, 8 ont donné 10 000 $ ou plus aux libéraux, comparativement à 13 aux conservateurs. On notera ici que les sociétés L'Impériale, Texaco, Shell, Dome, Amoco et Mobil n'ont pas fait de dons dépassant 10 000 $ (Stanbury 1989, 365–371). Stanbury a constaté que les groupes d'intérêt comme les associations professionnelles, les associations commerciales et les groupes ethniques ne font généralement pas de grosses contributions aux partis politiques (*ibid.*, 373–375).

Ces chiffres indiquent que, pour la plupart, les contributions versées aux trois principaux partis politiques ne sont pas assez importantes pour permettre des abus d'influence. Par ailleurs, la majorité des particuliers et des sociétés considèrent qu'ils peuvent réaliser leurs objectifs économiques sans avoir à verser de dons à un parti. Il n'est cependant pas impossible que les contributions plus importantes versées par des particuliers ou des sociétés donnent lieu à une influence indue. Selon Stanbury (1989, 378 et 379) :

> Il est difficile de croire qu'une société puisse faire une contribution de 50 000 $ ou plus à un ou plusieurs partis sans attendre quelque chose en retour. Les contributions électorales marquent la sympathie du donateur envers la cause du récipiendaire [...]. En d'autres termes, une contribution, particulièrement si elle est considérable, cachée ou conditionnelle, s'inscrit dans une zone morale floue qui rend difficile la distinction entre un don et un pot-de-vin tacite.
>
> Tous les partis affirment refuser les contributions conditionnelles. Et pourtant, libéraux et conservateurs semblent offrir des « voies d'accès payantes » aux plus hautes sphères politiques, réalité que reconnaissent d'ailleurs très franchement bien des praticiens et des analystes dans le secteur du financement politique. Or, le don d'importantes sommes en échange d'un accès aux décideurs politiques peut constituer un grave péril pour les principes démocratiques, et ce pour au moins deux raisons. D'une part, la façon la plus efficace d'exercer une influence est d'avoir un accès [...]. D'autre part, en bénéficiant d'un contact privilégié, il est souvent possible de faire valoir son point de vue sans avoir à suivre les voies normales. Même si cet accès ne fait que sensibiliser le décideur à une question devant être ultérieurement

abordée de façon publique, il aura conféré aux personnes s'en prévalant un très sérieux avantage.

Les articles de journaux rapportant le versement de dons politiques en contrepartie de certains privilèges

On peut voir dans quelle mesure les craintes de Stanbury (1989) sont fondées en étudiant les articles de journaux qui tracent un parallèle entre les dons politiques et les privilèges accordés aux donateurs[8]. Trois articles rapportent des cas confirmés d'abus d'influence, où un parti politique a obtenu des dons en échange de l'octroi d'un privilège par un représentant élu :

- Un homme d'affaires de Drummondville (Québec) a remis 50 000 $ à Pierre Blouin, agent de financement du PC, à la condition explicite qu'un marché d'un million de dollars lui soit adjugé. Or, ce marché est allé à un autre homme d'affaires qui entretenait lui aussi des relations au sein du PC. M. Blouin a été inculpé de trafic d'influence (annexe A, nº 33).
- En 1983, J.G. Simpson, Charles MacFadden et le sénateur Irvine Barrow ont été condamnés pour conspiration de trafic d'influence. Ils avaient amassé 593 000 $ pour le Parti libéral de la Nouvelle-Écosse en prétendant avoir de l'influence sur le gouvernement provincial (annexe A, nºs 46 et 47).
- Un fournisseur d'équipement lourd a déclaré avoir accepté, en 1971, de verser au Parti libéral de la Nouvelle-Écosse 3 % du chiffre d'affaires qu'il tire de ses contrats avec le gouvernement libéral de la province. Par ailleurs, le président d'une entreprise de Toronto a révélé qu'on lui avait demandé de verser au Parti libéral entre 3 et 5 % des honoraires issus des ententes conclues avec l'Administration (annexe A, nº 47).

Tous les autres articles traitent des circonstances dans lesquelles un particulier ou une société a contribué un minimum de 500 $ à la formation qui détient le pouvoir ou à un candidat de cette formation, en contrepartie d'un privilège, reçu avant ou après le don. Le rapport exact entre le don et le privilège n'a pu être établi, mais un simple rapprochement chronologique tend à indiquer une relation de cause à effet. Voici quelques exemples :

- En 1988, David Lam et son épouse ont contribué 17 000 $ au Fonds PC du Canada. M. Lam a ensuite été nommé lieutenant-gouverneur de la Colombie-Britannique par le premier ministre conservateur Brian Mulroney (annexe A, nº 1).
- En 1988, la société Fraser Surrey Docks a versé 11 000 $ à neuf candidats conservateurs. R.J. Smith, président de la société, a été

nommé président de l'Administration de pilotage du Pacifique par le gouvernement fédéral (annexe A, nº 2).

- La société de dragage Fraser River Dredge and Pile Driving a accordé 2 500 $ à quatre candidats conservateurs fédéraux, 250 $ à un autre candidat et 1 000 $ au Fonds PC du Canada en 1988. La société s'est par la suite vu adjuger un marché de dragage d'une valeur de 13 millions de dollars (annexe A, nº 2).
- Deux sociétés ayant donné 33 000 $ au Parti libéral de l'Ontario ont reçu de l'Administration libérale un contrat d'asphaltage d'une valeur de 5 millions de dollars (annexe A, nº 11).
- La société Clearwater Fine Foods de Halifax a versé une contribution de 2 000 $ à la campagne de Tom Siddon, ministre fédéral des Pêches, dans Vancouver. Par la suite, Siddon devait prendre une décision administrative permettant à la société de conserver ses droits de pêche, même si elle relève en partie d'intérêts britanniques (annexe A, nº 15).
- La conserverie de viandes Gainer's, dirigée par Peter Pocklington, a donné 3 550 $ au Parti progressiste-conservateur de l'Alberta. Le gouvernement lui a accordé 71 millions de dollars pour lui permettre de procéder à divers agrandissements. Palm Dairies, autre société appartenant à M. Pocklington, a donné 4 600 $ aux conservateurs de la province; le Trésor public de l'Alberta lui a accordé une marge de crédit de plusieurs millions de dollars (annexe A, nº 16).
- En 1985, Don Cormie, dirigeant du Principal Group, a fait un don de 20 000 $ pour la campagne à la direction de Don Getty, et un de 15 000 $ à celle de Joe Clark. Au cours de l'enquête ultérieure, on a critiqué le gouvernement conservateur de l'Alberta d'avoir tardé à prendre des mesures contre les filiales, maintenant en faillite, du Principal Group (annexe A, nºs 10, 22 et 23).
- En 1986, la société Bombardier a contribué 21 188 $ au PC; elle a par la suite obtenu le contrat d'entretien des avions de chasse CF-18 (annexe A, nº 30).
- La société Oerlikon a fait don de 3 000 $ au PC et a obtenu des contrats fédéraux d'une valeur de 678 millions de dollars. Selon Deidra Clayton, de Oerlikon, une entreprise suisse, on aurait laissé entendre à Oerlikon que, selon une coutume bien établie, les entreprises associées à Ottawa devraient contribuer au financement du parti politique au pouvoir. Elle ajoute que des agents de financement du PC lui avaient demandé une contribution (annexe A, nº 30).

- Magna International Inc. a versé 2 000 $ à la campagne de Sinclair Stevens en 1984. À cette époque, la société négociait avec M. Stevens pour obtenir des subventions et des allégements fiscaux. Elle a fini par obtenir une subvention directe de 64,2 millions de dollars, dont 49,2 millions des caisses du ministère de l'Expansion industrielle régionale, avec l'approbation personnelle de Stevens. La société n'a pas contribué à la campagne de l'adversaire de Stevens (annexe A, nº 37).
- Approvisionnements et Services Canada a adjugé un marché de publicité d'une valeur de 60 millions de dollars à la société Media Canada en 1984. On a demandé à Peter Swain, militant de longue date du PC, de cosoumissionner; ce dernier a refusé parce qu'il était stipulé qu'une partie de la commission de 3 % perçue par la société devrait être remise au PC à des « fins pédagogiques ». Swain a qualifié cette pratique d'inadmissible (annexe A, nº 41).
- Des journalistes du quotidien *Le Devoir* ont découvert que 54 entreprises recrutées par une société d'État responsable du projet de mise en valeur du Vieux-Port de la ville de Québec ont donné plus de 140 000 $ au PLC, qui a conservé le pouvoir jusqu'en 1984. Sur cinq ans, le gouvernement fédéral a déboursé non moins de 155 millions de dollars, dont 90 millions sans contrôle parlementaire. Les entreprises en cause ont fait une contribution moyenne d'un peu plus de 1 000 $ par année pendant trois ans (annexe A, nº 43).

Le lien entre les conflits d'intérêts et les dons politiques

Il y a similitude entre les conflits d'intérêts et les dons en échange de faveurs politiques. D'après le juge W.D. Parker, le conflit d'intérêts se produit lorsqu'un fonctionnaire a connaissance d'un intérêt économique privé susceptible d'influer sur l'exercice de ses obligations et responsabilités publiques (Canada, Commission 1987, 29). Au Canada, l'une des grandes questions de l'heure consiste justement à voir si les cas de favoritisme politique, comme les dons faits en contrepartie de privilèges accordés par des titulaires de charge publique, devraient tomber dans la catégorie des conflits d'intérêts (Greene 1990, 253–256).

La réglementation en la matière vise à promouvoir un processus décisionnel impartial qui soit conforme à la loi. En vertu du principe d'égalité, les titulaires de charge publique ne devraient en aucun cas tirer des avantages personnels ou financiers de l'exercice de leurs responsabilités publiques. Au cours des vingt dernières années, les règles ont évolué; on convient maintenant qu'il est aussi important d'éviter *l'apparence* de conflit que le conflit lui-même. Autrement, l'intégrité du

système politique est largement remise en question, ce qui pourrait jeter un doute sur la légitimité du système politique aux yeux du public.

Affirmer que les liens entre contributions politiques et privilèges accordés constituent des conflits d'intérêts revient à soutenir que, dans certaines circonstances, les contributions politiques pourraient porter atteinte à l'impartialité des décisions au même titre que des avantages pécuniaires versés directement à un fonctionnaire. Autrement dit, est-il possible qu'un ministre se laisse influencer autant par un don à son parti que par un avantage économique qui lui reviendrait à titre personnel ? Il serait difficile de répondre par la négative. En règle générale, les politiciens et politiciennes attachent une grande importance à leur élection. Par conséquent, plus la course est serrée et le jour J proche, plus il devient probable qu'ils accorderont le même poids à ces deux formes d'appui. En somme, on peut partir du principe que lorsqu'un candidat ou une candidate est au courant d'une contribution à son parti ou à sa campagne qui peut sembler influer sur l'exercice de ses fonctions et responsabilités publiques, la situation est aussi grave que s'il s'agissait de n'importe quel autre conflit d'intérêts.

Dans les cercles politiques, on affirme parfois ne pas savoir qui contribue au fonds électoral (annexe A, nº 49). Or, même en prenant ces affirmations au pied de la lettre, on ne pourrait exclure les risques d'abus d'influence. Les travailleurs de la campagne savent d'où proviennent les contributions et à combien elles s'élèvent; ils disposent souvent de moyens permettant l'accès aux notables — problème déjà souligné par Stanbury (1989) dans la citation précédente. D'ailleurs, au début des années 70, époque où l'auteur de ces lignes était, pendant un an, l'adjoint d'un ministre de l'Alberta, nous avons nous-même vécu de telles situations. De temps à autre en effet, un des travailleurs de la campagne du ministre nous appelait pour demander une rencontre avec un électeur ou une électrice au sujet de difficultés bureaucratiques auxquelles celui-ci disait se heurter. Nous acceptions de donner un rendez-vous à l'intéressé. Juste avant de raccrocher, l'interlocuteur précisait que la personne en question avait généreusement contribué à l'association locale de la circonscription du ministre. Nous avions beau répondre que cette information ne changerait absolument rien, nous étions contrarié d'avoir eu ce renseignement. Pourrions-nous être tenu responsable si l'électeur ou l'électrice cessait de verser des contributions à l'association locale ? Et comment traiter normalement avec cette personne en sachant que chaque action pourrait avoir des répercussions sur le poste même occupé par l'adjoint, qui, rappelons-le, est laissé à l'entière discrétion du ministre ?

Si la notion de conflit d'intérêts englobe le lien entre le versement de contributions politiques et l'octroi de privilèges particuliers, on peut dire que beaucoup des situations précitées tombent dans la catégorie des conflits d'intérêts, même si elles ne sont à l'heure actuelle nullement réglementées. Deux méthodes pourraient prévenir de tels conflits :

- L'interdiction pour l'élu de prendre la moindre décision concernant quiconque verse d'importantes contributions électorales au parti, du moment qu'il a connaissance de ces dons. De telles décisions incomberaient à des fonctionnaires non élus. Cette méthode, forme de récusation d'après la documentation produite dans ce domaine, permettrait d'éviter les véritables conflits d'intérêts;
- L'interdiction pour les particuliers et les sociétés faisant des affaires avec le gouvernement de verser des contributions suffisamment importantes pour affecter l'impartialité du processus décisionnel à leur égard.

La première méthode ne peut être efficace dans un système électoral comme celui qui existe au Canada, où le nom de chaque particulier ou organisme ayant versé un don de plus de 100 $ est rendu public. De la sorte, les protestations des titulaires de charge publique plaidant l'ignorance ne seront pas prises au sérieux; les politiciens élus (ainsi que les personnes relevant directement d'eux) seront donc exclus du processus décisionnel affectant les importants donateurs dont l'identité est divulguée. Or, cette méthode entraînerait un transfert de responsabilité en ce qui a trait aux décisions discrétionnaires (notamment l'adjudication de marchés et l'octroi de subventions), des représentants élus aux fonctionnaires titularisés. Il est peu probable que les cercles politiques voient d'un bon œil une diminution aussi considérable de leurs pouvoirs décisionnels.

La seconde méthode, qui consiste à imposer un plafond sur le montant des contributions totales versées par les particuliers ou les sociétés, devient donc la seule autre option réalisable.

Un plafond de contributions aux campagnes

Pour imposer une limite au montant des contributions politiques, il faut d'abord savoir ce que le public considère comme une contribution assez élevée pour permettre à quelqu'un d'influer sur la décision d'hommes ou de femmes politiques. D'après les articles résumés à l'annexe A, il semblerait qu'un don annuel de 1 000 à 2 000 $ ou plus par personne (physique ou morale) soit de nature à permettre ce genre d'influence; même les dons de 500 $ constitueraient un facteur de risque. Plus le plafond est bas, moins il y aura d'allégations d'abus, et plus on

croira à la probité et à l'impartialité des cercles politiques. Par contre, le rabaissement du plafond présuppose une intensification proportionnelle des efforts de financement déployés par les partis.

Selon Stanbury (1989, 360–375), seulement 2 à 10 % des dons individuels faits au PLC et au PC (dons représentant près de la moitié des fonds des partis) correspondent à des sommes supérieures à 2 000 $, alors qu'entre 16 et 33 % du total proviendrait de dons de plus de 10 000 $. Il semble donc que si le plafond annuel des dons était fixé à 2 000 $ pour les particuliers (10 000 $ pour les entreprises), le montant global récolté par les deux formations ne diminuerait que de 10 à 20 %. C'est dire que les partis n'auraient pas à se démener pour trouver d'autres donateurs dans le but de préserver leur niveau de financement; d'autre part, vu que toute contribution constitue l'affirmation d'un engagement, les partis pourraient du coup atteindre un plus grand nombre de militants dévoués.

Si le plafond des contributions était encore plus bas — par exemple 500 $ par an, indépendamment de l'origine —, l'effet sur le financement global se ferait ressentir de façon beaucoup plus nette. (Les dons de moins de 500 $ ne semblent pas faire l'objet d'allégations de népotisme.) D'après les données recueillies par Stanbury (1989), on peut supposer qu'avec un tel plafond annuel, le financement du PC et du PLC chuterait vraisemblablement de 20 à 40 %. C'est pourquoi l'imposition d'une telle restriction devrait s'échelonner sur un certain nombre d'années.

Il semble que la réglementation des dons annuels aurait pour le NPD les mêmes conséquences que pour les deux autres grandes formations. Entre 1974 et 1979 (dernière année où le NPD n'a pas eu à compter sur la générosité de ses ailes provinciales), les syndicats représentaient entre 9 et 37 % du financement du parti (Stanbury 1989, 359 et 360)[9].

Une solution consisterait à fixer à environ 3 000 $ par an la limite pour tous les dons — particuliers, sociétés ou syndicats —, un compromis qui préserverait entre 80 et 90 % du financement des trois partis[10]. Or, dans un cadre législatif conçu pour circonscrire les échappatoires, le nombre d'allégations d'abus liés à des dons politiques devrait considérablement diminuer. Les partis intéressés pourraient, s'ils le désirent, fixer un plafond inférieur à celui qui est stipulé par la loi; avec un plafond autodéterminé de 500 $, ils pourraient se prémunir contre toute accusation d'abus d'influence.

Il faut souligner que d'autres juridictions ont tenté de limiter le montant des contributions pouvant être versées aux partis politiques, notamment lors des campagnes; les limites proposées étaient toutefois moins restrictives que celles dont il est question ici. Aux États-Unis,

une limite de 1 000 $ a été décrétée en 1974 sur les contributions faites aux candidats fédéraux par des particuliers, ainsi qu'un plafond annuel global de 25 000 $ imposé pour tous les Public Action Committees (PAC), les candidats, ainsi que les partis. En 1976, cette limite est passée à 5 000 $ pour les PAC et à 20 000 $ pour le comité national d'un parti politique. Au Québec, la contribution maximale aux partis politiques est de 3 000 $ par an; cela dit, seuls les particuliers ont le droit de faire des dons[11]. Au cours de la campagne électorale fédérale de 1988, tous les candidats du PC au Québec ont convenu de n'accepter que les dons de particuliers; les dons de sociétés et de syndicats étaient refusés (Ontario, Commission 1988, 130; Québec, *Loi électorale*).

En Ontario, la contribution maximale que peut recevoir, en dehors de la période électorale, une association locale est fixée à 750 $, le cumul ne pouvant dépasser les 3 000 $ pour l'ensemble des associations locales d'un même parti. De plus, en période électorale, on permet un don maximum de 750 $ par candidat ou candidate (maximum de 3 000 $ pour l'ensemble des candidats d'un même parti). La contribution maximale à un parti politique est fixée à 4 000 $ par an, mais une contribution additionnelle de 4 000 $ est permise en période électorale. (En Ontario, les particuliers, sociétés et syndicats sont tous régis par la même réglementation.) Bien que l'imposition de telles limites semble aller dans le bon sens, il serait surprenant que les règlements ontariens conduisent à l'élimination des conflits d'intérêts. En effet, au cours d'une période électorale, l'entreprise et la personne qui en assure la présidence pourraient chacune verser 8 000 $ à un parti politique, plus 3 000 $ aux associations locales, pour un total de 22 000 $, qui peut certes constituer un joli pot-de-vin, fût-il tacite, pour s'assurer l'obtention d'un privilège.

Les arguments contre l'imposition d'un plafond

On pourrait soutenir qu'il n'est pas nécessaire de limiter le montant des dons puisque, dans le système canadien, l'identité de tout donateur de plus de 100 $ est divulguée pour éviter justement que le don ne soit récompensé par des faveurs. En d'autres termes, les journalistes publient le nom des grands mécènes politiques; il faut alors s'attendre à ce qu'ils fassent de même pour les privilèges accordés. Les titulaires de charge publique qui accordent de tels privilèges s'apercevront qu'ils peuvent être appelés à défendre l'impartialité de leurs décisions; s'ils ne peuvent se justifier, ils risquent de se retrouver en difficulté face au public, perspective qui devrait les faire réfléchir. Comme l'illustre l'annexe C, les journaux publient bel et bien le nom des grands donateurs aux partis politiques; de même, l'annexe A démontre que

les faveurs accordées aux donateurs sont elles aussi très souvent rendues publiques.

On ne peut toutefois compter uniquement sur ce genre de divulgation ni sur les médias, et ce pour deux raisons. D'une part, la divulgation n'élimine pas en soi les conflits d'intérêts. Elle doit être étayée par l'obligation pour le politicien de se récuser lorsque d'importants donateurs sont en cause, mais aucune mesure fédérale n'exige pareille mesure à l'heure actuelle[12]. Sans cette obligation, une simple divulgation s'avère plutôt futile. Malheureusement, il est peu probable qu'une telle mesure soit adoptée car elle restreindrait le pouvoir décisionnel des représentants élus.

D'autre part, le fait de s'en remettre aux médias pour signaler tout lien entre les dons effectués et les privilèges reçus présente au moins deux inconvénients. Premièrement, comme on l'a déjà dit, le rapport de cause à effet est souvent difficile à prouver, même en cour; il ne faut pas oublier que les journalistes sont loin de disposer des mêmes ressources que les policiers. Deuxièmement, l'énumération de tous les donateurs et des privilèges accordés par des représentants élus met dans un même sac coupables et innocents — et fait peser sur tous le soupçon d'avoir trempé dans une affaire louche.

Par conséquent, nous ne croyons pas que les arguments habituellement formulés contre l'imposition de limites aux contributions politiques soient très convaincants.

Les contributions politiques des syndicats

Les syndicats versent parfois des contributions à des partis politiques, notamment au Nouveau Parti démocratique et à ses candidats. Une des méthodes courantes utilisée par les syndicats pour obtenir des fonds, méthode sanctionnée par la loi, est la déduction à la source : les cotisations syndicales sont directement déduites du salaire de tous les membres d'une unité de négociation représentée par un syndicat, peu importe que les membres de cette unité de négociation soient membres ou non du syndicat.

Certains pensent que les fonds syndicaux ainsi obtenus ne devraient en aucune façon être utilisés pour financer des partis politiques : ces contributions associent une partie des membres de l'unité de négociation aux positions politiques d'un syndicat dont ils ne veulent pas être membres. En 1986, Merv Lavigne, un professeur de collège de l'Ontario, a cherché à obtenir une déclaration de la cour à l'effet que les contributions politiques versées à même les déductions à la source violaient la « liberté d'association » garantie par l'article 2*d*) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Quoique Lavigne obtint une victoire

mitigée au cours du procès, il fut débouté par la Cour d'appel de l'Ontario et la Cour suprême du Canada. En juin 1991, la décision majoritaire de la Cour suprême a été que le paiement forcé de cotisations syndicales par tous les membres de l'unité de négociation ne violait d'aucune façon l'article 2*d*), même si le syndicat versait une partie des cotisations à des partis politiques. La Cour conclut que le refus de Lavigne de devenir membre du syndicat le dissociait des positions politiques du syndicat et qu'en aucune façon il n'était forcé d'accepter ces positions (*Lavigne* 1991).

Cette décision permet aux syndicats de verser des contributions aux partis politiques comme bon leur semble, bien qu'il n'y ait actuellement aucune contrainte légale, sauf au Québec, limitant ou interdisant les contributions politiques versées par des syndicats ou des corporations.

2. Dérogation aux lois sur les plafonds de contributions ou de dépenses électorales (25 % des 165 cas)

Hormis le cas Patricia Starr, la plupart des allégations entrant dans cette catégorie portent sur la non-divulgation des contributions faites aux partis, ou sur la violation des limites fixées pour les dépenses électorales. La catégorie comprend également des allégations de contributions illégales aux partis (comme les contributions faites par des œuvres de bienfaisance, dans l'affaire Starr), ainsi que deux cas survenus en 1983 où des sociétés d'État avaient appuyé monétairement le parti au pouvoir. En 1989, les articles étaient particulièrement nombreux en raison de l'affaire Starr.

Vu le nombre de représentants élus aux niveaux fédéral, provincial et municipal et compte tenu des règlements électoraux sur les dépenses et le financement à tous les niveaux de gouvernement, il y aurait lieu de s'étonner de la rareté des infractions (véritables ou présumées) qui sont rapportées. On peut en conclure que, dans l'ensemble, les partis et les candidats se conforment aux règles en vigueur.

L'affaire Starr constitue un cas particulier qui mérite qu'on s'y attarde. Au début de 1989, les médias ont appris que l'organisme de bienfaisance dirigé par Patricia Starr, l'unité torontoise du Conseil national des femmes juives du Canada, avait versé d'importants dons à certains candidats fédéraux, provinciaux et municipaux. D'après les journaux, l'organisme (qui gérait un projet de logements sans but lucratif) a versé à des candidats aux élections fédérales, provinciales et municipales la coquette somme de 150 000 $, prélevée sur des remboursements de taxe de vente provinciale (dont auraient dû profiter les locataires), ainsi que des « honoraires d'expertise » facturés à une société

de développement; or, ces personnes pouvaient (ou auraient pu, advenant leur élection) prendre des décisions avantageant l'organisme et ses promoteurs. Une bonne part des contributions individuelles ne dépassaient pas 500 $ mais, de par leur nombre, elles finissaient quand même par constituer des sommes imposantes versées aux candidats et partis politiques. Par ailleurs, pour un impact optimal, ces dons étaient souvent faits à un moment stratégique. En raison d'une décision juridique selon laquelle le mandat de l'enquête débordait de la compétence provinciale et compromettait les droits des intéressés, l'enquête provinciale fut interrompue. Cependant, des accusations ont été portées contre M^me^ Starr suite à une enquête policière. Entre mars et juin 1991, elle a été reconnue coupable de huit infractions à la *Loi sur le financement des partis politiques* de l'Ontario et de deux infractions au *Code criminel* (abus de confiance et fraude) (*Globe and Mail*, 22 mars 1991, A4; 19 avril 1991, A6; 28 juin 1991, A8).

On peut conclure de cette affaire que, même pour aussi peu que 500 $, des dons peuvent, s'ils sont versés de façon régulière et à des moments stratégiques, constituer un risque d'influence indue; l'on constate que certaines personnes ne voient dans cette forme d'influence rien de bien répréhensible. M^me^ Starr a soutenu que les contributions politiques faites par son organisme de bienfaisance n'avaient rien de sordide ou de répugnant, et qu'elles étaient dénuées de toute motivation politique (annexe B, n° 8). L'affaire démontre bien la nécessité de mettre en place certaines mesures qui permettront, d'une part, de réduire les risques d'abus et, d'autre part, de mieux faire comprendre le caractère déloyal de cette pratique. Si chaque parti politique se dotait d'un code moral, il serait possible non seulement de sensibiliser le public au problème, mais aussi d'expliquer plus clairement la nature des abus d'influence.

3. Divulgation de l'origine des dons aux candidats et aux partis, conformément à la loi (11 % des 165 cas)

Ces articles portent notamment sur les dons aux partis ou aux candidats fédéraux, provinciaux et municipaux dans les endroits où la loi exige la divulgation de l'origine. Ils excluent les allégations d'abus comme telles, même s'ils laissent parfois supposer que les dons importants ne sont pas toujours faits sans arrière-pensée. Les articles comportent parfois des entrevues avec des hommes et des femmes politiques ou des analystes de la scène politique, qui spéculent sur les raisons conduisant certaines personnes ou sociétés à se montrer prodigues envers une formation plutôt qu'une autre.

Cette catégorie a été incluse dans l'analyse parce que le sujet revient souvent à l'intérieur des articles consignés au *Canadian News Index*, du moins sous les rubriques étudiées. Elle permet de comparer les articles plus ou moins neutres sur le financement électoral (11 % du nombre total) aux articles traitant de véritables allégations d'abus d'influence. Comme l'indiquent les tableaux 3.K1 et 3.K2 à l'annexe K, l'incidence de ce type d'articles est demeurée assez stable depuis 1980.

4. Lois inadéquates sur les contributions et les dépenses électorales (10 % des 165 cas)

Plusieurs articles critiquent les partis qui contournent les lois en organisant un dîner-bénéfice ou une activité au cours de laquelle les fonds sont contribués anonymement par le biais d'une collecte « à la ronde ». Ce qu'on retient, c'est que lorsqu'on impose une limite aux dons provenant d'une même source, il faut également veiller à comptabiliser comme il se doit les sommes recueillies lors de tels dîners, et à interdire toute forme de collecte anonyme.

Encore là, il serait bon de voir si les personnes qui paient des centaines de dollars pour assister à ces dîners devraient bénéficier d'un accès privilégié aux ministres ou à d'autres fonctionnaires influents. Il semblerait qu'en vertu du principe d'égalité, tout dépend de la façon dont les ministres traitent les hôtes à l'occasion de ces dîners. Il n'y aurait pas grand-chose à redire si les ministres se contentaient de faire acte de présence, de prononcer un discours et de serrer quelques mains au passage. Par contre, il y a violation du principe d'égalité s'ils profitent de l'occasion pour parler politique avec les hôtes, qui bénéficient alors d'un accès privilégié. Ce problème relève davantage du code moral au sein des partis que des lois sur les contributions électorales.

Les journaux critiquent également les partis au pouvoir qui attendent une campagne électorale pour annoncer de nouveaux programmes, ou qui se servent des deniers publics pour financer une campagne de publicité visant théoriquement à informer le public sur les programmes officiels, mais qui en fait redore l'image du parti au pouvoir. Ces faiblesses pourraient être résolues, dans le premier cas, en interdisant l'annonce de nouveaux programmes de dépenses après le déclenchement d'une élection, et, dans le second, en faisant adopter un code moral par les partis politiques ou en mettant sur pied un comité multipartite chargé de juger du bien-fondé des campagnes de promotion du gouvernement (ou, du moins, d'en rendre compte).

Le fait que les lois fédérales ne stipulent pas que les partis doivent rembourser les contributions obtenues illégalement constitue une autre lacune qui mérite d'être étudiée (annexe D, nº 3).

5. Intervention extérieure dans une campagne électorale (8 % des 165 cas)

Par « intervention extérieure », on entend certaines annonces faites par le gouvernement fédéral en pleine campagne électorale provinciale : nouveau programme fédéral, mise en œuvre d'un projet dans une certaine province, versement de contributions aux partis politiques canadiens (à l'échelon fédéral essentiellement) par des sociétés américaines; financement de candidatures municipales par le parti fédéral ou provincial, ou de candidatures provinciales par le parti fédéral.

En vertu du principe d'égalité, il faut accorder le même intérêt et la même considération aux désirs de tous les citoyens et toutes les citoyennes relevant d'une même juridiction (Dworkin 1985) de participer aux opérations électorales et d'influer sur l'issue de l'élection. On peut toujours dire que le financement des partis par des sources externes va à l'encontre de ce principe, dans la mesure où l'appui financier dont bénéficie le parti ou sa plate-forme électorale procure un avantage déloyal (source d'inégalité). La publicité en faveur du libre-échange, par exemple, réalisée au cours de la campagne électorale de 1988 par des entreprises relevant d'intérêts américains, a suscité de vives critiques. Bien que cette interprétation particulière de l'égalité soit valable, on pourrait objecter que les citoyens d'une juridiction entretiennent évidemment des rapports avec des gens de l'extérieur, et que pour pouvoir faire des choix éclairés, ils ont le droit de connaître le point de vue de tiers. Or ce point de vue est parfois mieux exprimé par une formation politique locale qui, en échange, accepterait volontiers certaines formes d'aide. Cette question mérite une plus grande attention, en particulier des partis qui souhaitent un jour limiter ou éliminer les contributions de sources extérieures. En tout cas, si une limite était imposée au montant des contributions en général, cela garantirait que l'apport extérieur soit maintenu assez bas pour ne pas prêter le flanc à des accusations d'abus. De même, si l'on réglementait les campagnes publicitaires menées par des groupes d'intérêt non affiliés aux partis politiques, cela aurait également pour effet de circonscrire la publicité de l'extérieur, de façon à ce que celle-ci ne soit jamais perçue comme ayant une influence excessive.

Lorsque les partis fédéraux versent des contributions aux candidats ou aux partis provinciaux ou municipaux, exercent-ils trop d'influence en entravant le droit des petites juridictions de choisir elles-mêmes leurs représentants et représentantes ? On peut toujours justifier la limitation de ces contributions mais il reste à savoir, pour les décideurs, quelle méthode sera la bonne : l'incorporation dans les lois fédérales,

l'adoption d'un code moral par les partis fédéraux, ou l'élaboration de règlements provinciaux.

6. Collecte de fonds au bénéfice des candidats à la direction ou des agents supérieurs du parti (5 % des 165 cas)

Le fait que les courses à la direction soient absentes des textes de loi sur les contributions électorales constitue une importante lacune dans la réglementation. Plusieurs articles notent cette carence, soulignant la futilité de l'exercice de divulgation prévu par le système fédéral lorsque, durant les courses à la direction, un chef de parti peut recevoir d'importantes contributions anonymes.

Il y a moyen de régler le problème, soit en incluant les courses à la direction dans la réglementation fédérale, soit en faisant adopter un code moral par les partis politiques, ou encore en combinant ces deux solutions. La question est cependant si sérieuse qu'il serait sage de la placer sous une mesure législative fédérale régissant les dons aux partis politiques en général.

Cette catégorie contient également des articles qui s'en prennent aux collectes destinées à arrondir le salaire du chef de parti ou à lui procurer un fonds de retraite, cette dernière option pouvant aussi viser un agent supérieur du parti. Sans le moindre doute, ces activités devraient être traitées de la même manière que les autres dons faits aux partis politiques; en fait, ces dons risquent, encore plus que les contributions faites aux partis, d'entraîner des conflits d'intérêts, dans la mesure où ils procurent un avantage direct à un homme ou une femme politique.

7. Emploi à mauvais escient de contributions électorales (2 % des 165 cas)

Cette catégorie regroupe des articles sur les hommes et les femmes politiques qui affectent des sommes reçues lors d'une campagne à des dépenses n'ayant rien à voir avec les objectifs du parti ou de la campagne électorale.

Ce type de problème peut être contré de deux façons. D'une part, il y a moyen d'élaborer des lois contraignant les partis à consacrer ces fonds uniquement au financement des activités de promotion, de publicité ou de campagne. Après tout, lorsque les Canadiens et Canadiennes versent des dons politiques déductibles du revenu imposable, c'est en ayant l'impression qu'ils serviront à financer une activité du parti et non à procurer des avantages particuliers aux agents du parti. D'autre part, il y a moyen de resserrer les contrôles de façon que les dons versés aux partis politiques soient dûment comptabilisés et déposés

dans le compte de l'agent officiel du parti ou du candidat. Pour cela, il faudrait que deux reçus soient émis à chaque donateur : un reçu provisoire émis par un travailleur de la campagne et un reçu officiel émanant du trésorier du parti ou de l'association locale. Les donateurs qui ne recevraient pas leur reçu officiel pourraient alors chercher à savoir pourquoi.

8. Privilèges accordés à des amis du parti au pouvoir sans qu'il y ait allégation liée à l'argent (2 % des 165 cas)

Dans cette catégorie, on allègue que le gouvernement a récompensé ses alliés ainsi que les travailleurs de la campagne en leur accordant des subventions, des marchés ou des emplois sans qu'ils aient pour autant versé de contributions financières au parti. Leurs contributions sont d'un autre ordre, comptabilisées en temps et en énergie consacrés à la campagne — contributions tout aussi importantes pour les candidats et candidates que les apports financiers.

Il est possible de régler ce problème en exigeant la divulgation du nom des travailleurs de la campagne qui consacrent, par exemple, plus de dix heures de leur temps au parti, afin d'inciter les médias à enquêter sur les possibilités de favoritisme exercé à leur endroit. Toutefois, pour des raisons déjà exposées dans la catégorie qui traite des dérogations aux lois sur les plafonds de contributions, cette méthode pourrait donner des résultats très partiels. L'adoption d'un code moral par les partis politiques constituerait probablement une solution plus appropriée.

9. Légitimité de s'en remettre à quelques généreux donateurs ou d'accepter les contributions de personnes insensibles aux principes du parti (2 % des 165 cas)

Nous avons vu dans la première catégorie ce que peut produire la dépendance à l'endroit de quelques importants donateurs. Quant à la seconde question (à savoir si les partis associés à une idéologie marquée devraient accepter des dons de sociétés dont les principes vont à l'encontre des leurs), elle relève strictement des partis.

10. Pression exercée sur une commission de délimitation des circonscriptions électorales (1 % des 165 cas)

Seule une allégation de ce type a été rapportée dans les journaux; la chose s'est produite en 1980 en Colombie-Britannique. L'article illustre bien l'évolution des préoccupations des Canadiens et Canadiennes en matière d'éthique électorale; au siècle dernier, on se préoccupait beaucoup du remaniement arbitraire des circonscriptions,

tandis qu'aujourd'hui, on s'attache davantage aux liens éventuels entre les dons versés aux partis et l'octroi de faveurs politiques, liens qui ne choquaient pas dans les premières années de la Confédération.

RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION

Dans le cadre d'opérations électorales, la réglementation en matière d'influence politique vise à préserver le principe de l'égalité, qu'on pourrait considérer comme la clé de voûte constitutionnelle des démocraties libérales. Compte tenu du point de vue exprimé au cours des dix dernières années par la presse écrite au Canada, on peut dire que l'abus d'influence est une tentative, consciente ou non, d'agir sur un candidat ou encore un parti durant les opérations électorales d'une façon qui est contraire au principe du droit des citoyens et citoyennes à un traitement équitable.

À en croire les journaux, ce qui importe le plus pour les Canadiens et Canadiennes, c'est que personne ne doit bénéficier des faveurs de l'État en échange de contributions ou de travaux faits durant des campagnes électorales. La présente étude soutient d'ailleurs que tout lien entre une contribution politique et un privilège accordé par le titulaire d'une charge publique constitue un conflit d'intérêts. Pour éviter une telle situation, *nous recommandons de limiter à 3 000 $ ou moins le montant des contributions annuelles d'un même donateur à un parti politique (notamment les dons faits au parti national et aux associations locales).* (On voit mal pourquoi on limiterait *le total* des contributions à 3 000 $; un particulier, une société ou un syndicat qui le désire pourrait donc parfaitement contribuer 3 000 $ à chacun des trois principaux partis.)

Le plafond imposé sur le montant des contributions devrait, au départ, éviter les échappatoires. Ainsi, un propriétaire de cinq entreprises ne pourrait faire un don au nom de chacune de ses entreprises en plus d'un autre en son nom propre, l'objectif réel étant donc une contribution totale de 18 000 $. Tous ces dons de 3 000 $ seraient par conséquent considérés comme provenant de la même source. Tous les dons devraient être dûment consignés, et les dons anonymes faits à l'occasion de collectes devraient être interdits. La limite de contribution de 3 000 $ par source devrait inclure les dons versés à l'occasion d'un dîner-bénéfice. Par ailleurs, les dons versés à des fonds spéciaux pour arrondir le salaire d'un agent ou agente du parti devraient être clairement identifiés comme tels, et inclus dans le montant du don accordé à la formation politique.

Si la corrélation entre une contribution politique et l'octroi d'un privilège est considérée comme un conflit d'intérêts, on devra veiller

à ce que les dispositions destinées à prévenir les abus d'influence concordent avec la réglementation fédérale en matière de conflit d'intérêts. C'est en février 1988 que la *Loi sur les conflits d'intérêts* a été présentée à la Chambre des communes; toutefois, la version provisoire de la Loi a été laissée en plan à la fin de la session parlementaire. Le même projet de loi a été soumis de nouveau en novembre 1989. Dans l'ensemble, la Loi est bien conçue, sauf qu'elle exclut des dispositions les dons versés par les partis aux ministres et aux députés. Au Canada, une telle exclusion ne se retrouve qu'au Nouveau-Brunswick[13]. Pour que les recommandations formulées dans la présente étude soient conformes aux règlements fédéraux sur les conflits d'intérêts, il est primordial de parer à cette lacune avant que la Loi ne soit adoptée, sans quoi les règlements fédéraux sur les conflits d'intérêts ne dissuaderont pas les donateurs de faire des contributions au parti au pouvoir en échange de faveurs personnelles. (De telles transactions ont toujours été illégales en vertu du *Code criminel*; toutefois, comme on l'a déjà mentionné, il est très difficile de prouver ces agissements en cour. C'est pourquoi il importe que les règlements sur les conflits d'intérêts constituent une prévention digne de ce nom à l'encontre de telles pratiques.)

Bien sûr, il faut s'attendre à ce que les responsables des collectes de fonds dans chaque parti s'objectent violemment à l'imposition d'une limite annuelle de 3 000 $ sur les contributions d'une même source; cependant, cet objectif est réaliste puisque le gros des fonds recueillis annuellement par les trois principales formations politiques proviennent de particuliers qui contribuent moins de 2 000 $ par an. Le plafonnement à 3 000 $ laisserait intactes 80 % ou plus des sources de financement des trois principaux partis. À terme, les partis contraints de ne plus s'en remettre aux contributions d'importants donateurs jouiront de l'appui d'un plus grand nombre de partisans actifs, et en sortiront gagnants. Il faudrait peut-être songer à fixer un plafond *initial* de 3 000 $ sur les dons d'une même source, puis à rabaisser cette limite de 500 $ par an jusqu'à ce qu'elle se situe entre 500 $ et 1 000 $. Plus le plafond sera bas, moins il y aura d'abus (réels ou présumés), et plus le système politique sera digne de crédibilité et légitime aux yeux des Canadiens et Canadiennes.

Dans le but de décourager les personnes qui voudraient contourner la clause sur les dons provenant d'une même source, il faudrait continuer de divulguer le nom des donateurs de 100 $ ou plus, même si une loi imposant un plafond annuel est adoptée. Par ailleurs, on devra faciliter l'analyse des listes par les partis politiques, en les donnant par ordre alphabétique ou en les montant sur support électronique de façon à simplifier la vie aux journalistes ou aux chercheurs universitaires.

L'imposition d'un plafond de 3 000 $ sur les dons provenant d'une même source devrait affranchir les politiciens et politiciennes de l'impression qu'ils ont, consciemment ou non, de devoir à tout prix accorder des privilèges pour pouvoir être élus. Toutefois, vu le nombre de cas signalés, avec preuve ou présomption, on devra à l'évidence prendre certaines mesures pour sensibiliser le public au concept de l'abus d'influence et aux raisons pour lesquelles cette pratique est inacceptable dans le système politique canadien. À cette fin, il faudrait *encourager chaque parti politique à élaborer un code moral* l'engageant à tout faire pour éliminer les abus. Une fois porté au pouvoir, le parti aurait en outre à promouvoir un processus décisionnel impartial en vertu de la loi, de façon que tout passe-droit aux travailleurs de la campagne soit considéré comme déloyal.

Comme le système politique doit favoriser une compétition équitable entre partis, la formation qui tient les rênes du pouvoir doit s'abstenir d'utiliser les rouages de l'Administration à des fins partisanes. Par exemple, certains considèrent que le parti abuse du pouvoir en annonçant d'importants programmes de dépenses en période électorale (au lieu de promettre la mise en œuvre de nouveaux programmes s'il était réélu). Ces annonces ressemblent à une tentative de soudoyer l'électorat. *On recommande donc l'adoption de mesures interdisant l'annonce de nouveaux programmes de dépenses au cours d'une campagne électorale.* Le lancement d'une vaste campagne publicitaire sur les programmes gouvernementaux juste avant le déclenchement d'une élection — manœuvre peu subtile qui consiste à utiliser l'argent du contribuable pour promouvoir le succès du parti — constitue également une forme d'abus de pouvoir. *On suggère la mise sur pied d'un comité multipartite à la Chambre des communes, dont le mandat consistera à évaluer chaque demande de fonds destinée aux programmes publicitaires du gouvernement. Ce comité devra bien entendu être investi de tous les pouvoirs nécessaires.*

Certains trouveront qu'il y a abus lorsque des partis politiques canadiens obtiennent un appui financier considérable de sources étrangères, ou encore lorsque des entreprises appartenant à des intérêts étrangers font de la publicité (favorable ou non) à des politiques préconisées par un parti durant une campagne, dans la mesure où ces pratiques constituent une entrave au droit des électeurs canadiens de déterminer leur propre avenir. En limitant le montant des contributions électorales, on peut empêcher les sources étrangères d'en verser trop. De même, si l'on réglemente la publicité produite pour le compte de groupes d'intérêt non liés aux partis politiques, il est possible que la publicité étrangère soit ramenée à un niveau jugé plus acceptable.

Il pourrait très bien arriver que le candidat élu à la tête d'un parti ressente la même obligation à l'égard des donateurs qui ont financé sa propre campagne qu'à l'endroit de ceux qui ont financé la campagne électorale du parti; c'est pourquoi *on recommande que les règlements régissant les dons faits aux partis politiques en général s'appliquent également aux sommes versées dans le cadre des courses à la direction*. En d'autres mots, les dons pour la course à la direction devraient être limités à 3 000 $, et l'identité de tout donateur de plus de 100 $ divulguée. Vu la faible fréquence de ces courses, il n'y a pas d'inconvénient réel à ce que la somme vienne s'ajouter à ce qui a déjà été accordé au parti.

Certains se sont dits préoccupés par l'usage que le parti réserve à ses fonds; deux problèmes ont été relevés à cet égard. D'une part, les dons déductibles du revenu imposable visant en principe à encourager un parti ou à financer une campagne, sont en réalité employés à d'autres fins, notamment la rétribution des dirigeants ou dirigeantes du parti. *Nous recommandons que la loi limite l'emploi des fonds provenant de dons déductibles du revenu imposable à l'organisation des activités de promotion, de publicité ou de campagne du parti*. Si une formation politique désire créer un fonds pour rétribuer ses agents et agentes, elle devra le faire distinctement et divulguer le nom des donateurs de plus de 100 $; lorsque le fonds est consacré à un agent du parti susceptible de dispenser des faveurs politiques, les dons qui y sont versés seront inclus dans le plafond annuel de 3 000 $.

On a aussi allégué que, dans certains cas, l'argent collecté pour une formation politique a atterri dans le portefeuille d'agents du parti. *Des mesures plus rigoureuses devraient être prises pour garantir que les dons faits aux partis politiques soient dûment comptabilisés et déposés dans le compte de l'agent officiel du parti ou du candidat*. Pour cela, il faudrait deux reçus par don, un reçu provisoire émis par un travailleur de la campagne et un reçu officiel émanant du trésorier du parti ou de l'association locale.

Enfin, on a déjà dit que des bénévoles de la campagne électorale du parti au pouvoir reçoivent certaines faveurs. On pourrait régler le problème en exigeant la divulgation du nom des travailleurs et travailleuses qui consacrent, par exemple, plus de dix heures de travail au parti, dans l'espoir que les médias mèneront ici aussi leur petite enquête. Toutefois, pour les raisons exposées dans la deuxième catégorie, cette méthode risque de ne pas produire les résultats escomptés. Par conséquent, on peut dire que *l'adoption d'un code moral par les partis politiques constitue peut-être une meilleure solution au problème des conflits d'intérêts*.

Finalement, il faut noter que si la législation canadienne sur les contributions électorales n'est pas ce qu'elle devrait être, cela tient au

manque d'homogénéité qu'on observe aux niveaux fédéral, provincial et municipal. L'uniformisation de ces règlements permettrait de réduire considérablement la confusion tout en favorisant une déontologie valable pour toutes les élections. Bien que la présente Commission sur la réforme électorale et le financement des partis ne se penche que sur les règlements fédéraux, il serait utile qu'elle recommande une rencontre des représentants provinciaux dans le but d'uniformiser, à l'échelle du pays, les lois en matière de contributions électorales.

ANNEXE A

Catégorie 1 Lien entre un don à un parti ou à un candidat et les privilèges (marché ou subvention) que reçoit le donateur

1. *Sun* (Vancouver), 31 mars 1990 (« Big Business and the Tories »). Durant la campagne électorale de 1988, les grandes sociétés de la Colombie-Britannique avaient tendance à verser des dons généreux aux ministres conservateurs fédéraux tenant les portefeuilles liés à l'industrie. Les conservateurs ont recueilli 1,7 million de dollars dans cette province; 53 % de l'argent provenait des sociétés. Le parti a consacré 1,25 million de dollars à sa campagne, laissant donc 450 000 $ de côté pour l'élection suivante. David Lam et sa femme, qui ont fait don de 17 000 $ au Fonds PC du Canada, comptaient parmi les principaux donateurs. Par la suite, M. Lam devait être nommé lieutenant-gouverneur de la Colombie-Britannique. Gerry St-Germain, ministre fédéral des Forêts, a organisé la campagne la plus lucrative de la province, réussissant à amasser 123 427 $. Cette campagne, troisième en importance au Canada, se classe parmi les neuf campagnes ayant rapporté plus de 100 000 $. (M. St-Germain termina sa campagne avec un excédent de 78 372 $.) En dépit de ce succès, l'élection fut remportée par Joy Langan, qui dut pourtant se contenter de la seizième place au palmarès des campagnes du Nouveau Parti démocratique (NPD). Cette campagne rapporta 44 392 $, dont 33 832 $ furent dépensés.

Teck Corp., importante société minière, a fait don de 18 500 $ à neuf candidats conservateurs, dont 4 500 $ à M. St-Germain. En outre, la société a versé 27 630 $ au Fonds PC du Canada, contre seulement 10 000 $ aux libéraux. De plus, le président de Teck Corp., Norm Keevil, a versé une contribution de 2 000 $ à M. St-Germain, tandis que Moli Energy, filiale de Teck, contribuait 1 500 $. Cominco ltée, société présidée par Norm Keevil, a fait don de 1 000 $ à M. St-Germain et à plusieurs autres candidats conservateurs, plus 26 731 $ au Fonds PC du Canada, contre 10 000 $ aux libéraux. Fletcher Challenge, société d'exploitation forestière, a contribué 30 000 $ au Fonds PC du Canada, 4 000 $ à M. St-Germain et pas un sou aux libéraux. D'autres sociétés forestières ont également fait de généreux dons à M. St-Germain, notamment Canadian Forest Products (qui a aussi injecté 26 653 $ au Fonds PC du Canada), Terminal Forest Products et Doman Industries (15 000 $ au Fonds PC du Canada).

2. *Sun* (Vancouver), 31 mars 1990 (« Some Donors Do Business with Feds »). Au moins deux douzaines d'entreprises et de particuliers qui ont appuyé financièrement le Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) en Colombie-Britannique pendant l'élection de 1988 font des affaires avec l'État ou sont représentées au sein de commissions et de conseils fédéraux. Par exemple, Fraser Surrey Docks a versé 11 000 $ à neuf candidats conservateurs. Or, R.J. Smith, président de cette société, préside également l'Administration de pilotage du Pacifique. Wendy McDonald, qui a été nommée présidente du Pacific Region Council par Tom Siddon, a fait don de 1 600 $ à ce dernier et à deux autres candidats conservateurs. Hugo Eppich est membre de la direction du Conseil national de recherches du Canada; la société qu'il dirige a versé 5 000 $ à Tom Siddon. Hector Perry, président de la Société du port de Vancouver, a contribué 2 148 $ au Fonds PC du Canada. Fraser River Dredge and Pile Driving, qui s'est vu accorder un marché de dragage d'une valeur de 13 millions de dollars, a versé 2 500 $ à quatre candidats conservateurs, 250 $ à un autre, et 1 000 $ au Fonds PC du Canada. Moli Energy, fournisseur du ministère de la Défense nationale, a touché des millions de dollars en garanties d'emprunt et en subventions fédérales. Avant d'être mise sous séquestre, l'entreprise a donné 1 500 $ à un candidat conservateur tandis que la société mère faisait don de 18 500 $ à neuf candidats conservateurs.

3. *Globe and Mail*, 13 mars 1990 (« Tory MP Decries Large Corporate Donations »). Le député conservateur François Gérin a déclaré, à l'occasion des premières audiences publiques de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, que « lorsqu'une grande société d'ingénierie fait une contribution politique de 100 000 $, elle s'attend bel et bien à recevoir des contrats ». Il a précisé que les administrateurs du Fonds PC du Canada s'opposent farouchement à l'imposition d'un plafond sur le montant des contributions politiques, et d'ajouter : « En limitant les efforts de financement à l'obtention de contributions auprès de particuliers, il y aurait moyen de limiter l'emprise, dans les cercles politiques, des accrocheurs professionnels — de vrais parasites politiques qui exercent une influence démesurée sur les partis [...]. De telles mesures redonneraient les destinées du parti à ceux et celles qui en sont membres et à ceux qui lui accordent leur vote. »

4. *Gazette* (Montréal), 10 février 1990 (« Desmarais Seeks Political Capital from Power Links »). Paul Desmarais, directeur général de Power Corporation, cultive des relations avec ceux qui détiennent le pouvoir politique, sans égard à l'idéologie, et verse des dons généreux au Parti libéral du Canada (PLC) et au PC. John Rae, vice-président de Power Corporation, précise : « Ce n'est pas par intérêt personnel que les gens versent des contributions politiques. En fait, c'est tout simplement parce que le système exige des représentants pouvant mener la campagne sans avoir à s'inquiéter constamment des dépenses électorales. » Ce n'est cependant pas l'opinion d'un notable montréalais du PC, qui affirme plutôt que « des types comme lui [Desmarais] noyautent tous les partis politiques ». Il ajoute que, « compte tenu de la faible démographie et de

la concentration extrême du pouvoir économique, cette situation est inévitable ». D'après Stephen Langdon, député néo-démocrate, le principal avantage découlant des relations politiques se situe au chapitre de ce que les gouvernements *ne feront pas*. « Ainsi, les sociétés ayant choisi de renflouer les caisses des partis savent qu'elles ne seront pas l'objet de mesures rigoureuses en cas de réforme fiscale, et que, le cas échéant, elles ne perdront pas le soutien de l'État. »

5. *Globe and Mail*, 3 décembre 1989 (« Lobbyist Advised Developer to Donate to Liberal Ridings »). Ivan Fleischmann, agissant en qualité de démarcheur politique pour le compte de Huang and Danczkay ltée, société de développement de Toronto, a conseillé à cette entreprise de verser des contributions stratégiques aux candidats et candidates du Parti libéral de l'Ontario (PLO) et aux représentants municipaux de la ville de Toronto. L'entreprise a donc versé 500 $ à trois candidats libéraux et 1 000 $ au PLO. (On n'est pas tenu de divulguer l'information sur les contributions pour les élections municipales.) Auparavant, le conseil municipal de Toronto avait suspendu les travaux dans un chantier de logements en copropriété entrepris par Huang and Danczkay dans le secteur riverain de Toronto, à la suite de plaintes concernant la hauteur de l'édifice et le rapport entre la superficie intérieure et la superficie du terrain.

6. *Globe and Mail*, 29 novembre 1989 (« Tories Proposed Favours List, Papers Suggest »). Un agent du PC a rédigé une note à l'intention d'un comité formé de cinq membres haut placés du Fonds PC du Canada, et présidé par Peter Clark, frère de Joe Clark. Il y propose que la liste des donateurs au parti contienne des renseignements sur les marchés obtenus de l'État, les subventions et les questions de politique susceptibles de profiter à ces sociétés. D'après Nicholas Locke, directeur administratif du Fonds PC du Canada, aucune suite n'a été donnée à cette recommandation.

7. *Globe and Mail*, 21 novembre 1989 (« Tory Memo Advises Favours for Donors »). Un agent du Fonds PC du Canada a proposé, dans une note, que les personnes ou entreprises ayant versé plus de 5 000 $ au fonds aient accès à des renseignements privilégiés. De grandes sociétés américaines seraient du nombre. Selon le directeur administratif du fonds, cette politique n'a jamais été mise en œuvre.

8. *Globe and Mail*, 9 août 1989 (« Public Financing Urged to Trim Developers' Role in Municipal Politics »). Au moins les trois quarts des contributions financières déclarées de 100 $ ou plus versées aux administrateurs municipaux élus de la Communauté urbaine de Toronto et des quatre régions avoisinantes au cours de la campagne électorale de novembre 1988 proviennent de promoteurs, d'entrepreneurs, d'avocats, de courtiers en immeubles et de sociétés du bâtiment. La ville de Toronto est la seule municipalité de la communauté urbaine qui n'ait pas été dominée par les candidats et candidates des promoteurs. Les candidats ont le droit d'empocher l'excédent des contributions électorales. Pour parer à cette concentration d'influence, on pourrait leur enjoindre de déposer une liste préliminaire de leurs donateurs un mois avant l'élection, et interdire toute contribution additionnelle après la date d'élection.

9. *Globe and Mail*, 8 août 1989 (« Toronto Developers Main Bankrollers of Civic Campaigns »). Ressemble à l'article précédent. On souligne qu'à Scarborough, Vaughan, Richmond Hill, Markham et Mississauga, le secteur de l'immobilier a fourni plus de 80 % des fonds électoraux des représentants municipaux.

10. *Winnipeg Free Press*, 3 août 1989 (« NDP Queries Cormie Donation »). Les membres néo-démocrates de l'Assemblée législative de l'Alberta se demandent dans quelle mesure les généreuses contributions versées au parti conservateur provincial par Don Cormie, qui dirige le Principal Group, pouvaient expliquer la lenteur du gouvernement à agir face aux deux filiales du groupe qui ont fait faillite. (Pour de plus amples renseignements, voir le nº 23 de l'annexe A.)

11. *Toronto Star*, 22 juin 1989 (« Firms Got Contract After Donating Cash to Liberals, Rae Says »). Bob Rae souligne que les deux firmes qui ont versé 33 000 $ au PLO ont reçu de l'Administration un contrat d'asphaltage d'une valeur de 5 millions de dollars. Par contre, les entreprises n'ayant pas versé de contribution aux libéraux n'ont pas obtenu grand-chose, si ce n'est des contrats de moindre valeur. David Peterson, le premier ministre provincial, a rétorqué que ces propos n'étaient que « calomnies et insinuations ». Il a ajouté qu'il n'avait jamais entendu parler des entreprises qui ont décroché les principaux marchés.

12. *Calgary Herald*, 21 juin 1989 (« Oilpatch Helped Fuel Orman's 100 000 $ Race »). Le ministre de l'Énergie de l'Alberta a obtenu 100 000 $ en contributions électorales, dont la plupart ont été versées par des sociétés pétrolières. Le chef du Nouveau Parti démocratique provincial, Ray Martin, a affirmé qu'il y avait là conflit d'intérêts.

13. *Toronto Star*, 21 juin 1989 (« Pieces Begin to Fit in the Patti Starr Puzzle »). L'unité torontoise du Conseil national des femmes juives du Canada a bénéficié d'un remboursement de la taxe de vente provinciale sur un projet de logements sans but lucratif. Or, cette somme de quelque 250 000 $, censée aller à la subvention de loyers, a fini dans les coffres de candidats libéraux et conservateurs.

14. *Toronto Star*, 17 juin 1989 (« Starr's Slush Fund for Politicians : Where the Money Came From »). Comparable à l'article 13.

15. *Toronto Star*, 19 avril 1989 (« Fish Firm Contributed to Siddon Campaign »). Clearwater Fine Foods de Halifax (Nouvelle-Écosse) a contribué 2 000 $ en 1988 à la campagne électorale colombienne de Tom Siddon, ministre fédéral des Pêches. Clearwater appartient en partie à des intérêts britanniques, mais l'entreprise doit demeurer principalement « sous contrôle canadien » pour ne pas perdre ses droits de pêche. M. Siddon, prenant une décision administrative, a décrété que l'entreprise relève d'intérêts canadiens, pour lui permettre de conserver ses droits.

16. *Calgary Herald*, 6 avril 1989 (« Oilers Helped Fuel Tory Machine »). La conserverie de viandes Gainers, propriété de Peter Pocklington, a contribué 3 550 $

au Parti progressiste-conservateur de l'Alberta (PCA), et a reçu 71 millions de dollars du gouvernement pour financer divers agrandissements. Palm Dairies, qui appartient également à Peter Pocklington, a versé 4 600 $ au PCA et s'est vu octroyer une marge de crédit de plusieurs millions de dollars par le Trésor public de l'Alberta. Une autre entreprise appartenant à M. Pocklington, les Oilers d'Edmonton, a fait don de 4 050 $ au PCA.

17. *Toronto Star*, 23 novembre 1988 (« PM Denies Owing Debt to Business for His Win »). Brian Mulroney a reconnu que l'appui du milieu des affaires et de Robert Bourassa, premier ministre du Québec, l'a aidé à remporter les élections. Par contre, il a nié se trouver dans l'obligation de « faire des cadeaux de Noël » à qui que ce soit. Il a ajouté : « Même si certains soutiennent que l'intervention des petites et moyennes entreprises dans les campagnes électorales est anticonstitutionnelle, il s'agit tout au contraire [...] d'une manifestation de l'esprit démocratique. »

18. *Globe and Mail*, 3 octobre 1988 (« Policies Turning off Donations from Companies, Liberal Says »). D'après le trésorier du parti, les sociétés hésitent à verser des contributions au PLO parce qu'elles ne sont pas en faveur de ses politiques environnementales et de l'appui donné à l'égalité salariale.

19. *Globe and Mail*, 21 septembre 1988 (« Hošek Denies Donors Influenced Decision »). La moitié des contributions électorales de Chaviva Hošek ont été versées par des sources proches des secteurs du bâtiment et de l'immobilier. Les députés de l'opposition ont allégué que c'est en raison des objections du secteur immobilier aux politiques de John Sewell, président de la Commission de logement de la Communauté urbaine de Toronto, que Chaviva Hošek a décidé de ne pas renouveler le mandat de Sewell. Ils ont soutenu que, dans la mesure où Mme Hošek était redevable au secteur immobilier, cette décision la plaçait en situation de conflit d'intérêts.

20. *Globe and Mail*, 20 septembre 1988 (« Peterson Attacks "Innuendo" about Contributions to Hošek. »). Au sujet de l'article qui précède, David Peterson devait déclarer qu'« il est facile et parfois mesquin d'accuser quelqu'un de conflit d'intérêts. Dans le cas présent, il ne s'agit que d'insinuations, dépourvues de la moindre preuve. C'est minable. »

21. *Gazette* (Montréal), 17 septembre 1988 (« Banks' Favours to Politicians Raise Question of Conflict »). Il arrive que des banques radient les créances de représentants élus et l'article laisse entendre qu'elles peuvent s'attendre alors à certains privilèges en retour. Par exemple, en 1980, quatre banques à charte ont radié un peu plus de 100 000 $ de dettes souscrites par Roland Thornhill, ministre de la Nouvelle-Écosse. Bien que la Gendarmerie royale du Canada ait décidé de porter une accusation contre les banques et M. Thornhill, Harry How, procureur général de la Nouvelle-Écosse, a choisi de ne pas poursuivre. En 1982, la Banque de Montréal a radié une créance de 550 000 $ pour le compte de Bryce Mackasey, ministre libéral fédéral. Cette radiation constituait en partie un paiement versé à une société à dénomination numérique pour lui

permettre d'exercer les pressions nécessaires à l'octroi de contrats par l'Administration fédérale. En 1984, cette même banque a radié l'essentiel d'une créance de 410 000 $ à Lee Richardson, alors chef de cabinet adjoint du premier ministre Brian Mulroney. Les banques avaient prêté à Joe Dutton (secrétaire administratif de Peter Lougheed, ancien premier ministre de l'Alberta) une certaine somme destinée à des placements en bourse. M. Dutton a perdu 1,5 million de dollars et a fait une faillite personnelle. Donald Blenkarn, président du Comité des finances de la Chambre des communes, a déclaré qu'il est pratiquement impossible de déterminer si de tels prêts sont consentis puis radiés en échange d'un privilège. Toutefois, il a ajouté que pour que cela change, il suffirait de divulguer l'information. Et pourtant, la divulgation ne suffit pas nécessairement à déjouer le commerce d'influence. En riant, il a ajouté qu'« en somme, il s'agit de savoir si le public a le droit d'élire un escroc ».

En 1985, la Banque canadienne impériale de commerce a rappelé un prêt de 10 000 $ consenti à David Reville, député néo-démocrate à l'Assemblée législative de l'Ontario, parce qu'il appuyait la grève des employés de la banque affectés aux cartes de crédit. La banque est revenue sur sa décision lorsque David Reville a rendu l'incident public.

22. *Winnipeg Free Press*, 28 août 1988 (« Clark Aides Downplay Donation by Founder of Principal Group »). Susan Elliott, une adjointe de Joe Clark, a déclaré que le don de 15 000 $ versé par Don Cormie à Joe Clark ne conférait pas un accès privilégié au donateur. « Les gens pensent probablement qu'il y a moyen de monnayer un accès privilégié aux hommes et femmes politiques. Il s'agit d'une fausse perception et non d'une réalité » devait-elle ajouter.

23. *Sun* (Vancouver), 26 août 1988 (« Principal Gave Clark $15,000 Donation »). Outre le don de 15 000 $ que le Principal Group (qui a fait faillite depuis) a versé à Joe Clark pour sa campagne électorale fédérale de 1984, Don Cormie, président du groupe, a contribué 20 000 $ en 1985 à la campagne à la direction du parti conservateur albertain de Don Getty. L'article laisse entendre que les dons généreux versés au parti conservateur de la province ne sont peut-être pas étrangers à la lenteur avec laquelle le gouvernement provincial est intervenu dans la faillite de Principal Group.

24. *Gazette* (Montréal), 26 août 1988 (« Gravel Won't Run Again : Aide »). Le député conservateur Michel Gravel, accusé de trafic d'influence pour avoir accepté ou cherché à obtenir 230 000 $ en commissions occultes auprès de 11 entrepreneurs potentiels du nouveau Musée canadien des civilisations à Hull, ne se présentera pas aux prochaines élections. Motif : sa circonscription a été éliminée à la suite d'un redécoupage électoral.

25. *Calgary Herald*, 28 avril 1988 (« Donations Anger Saskatchewan NDP »). Dans sa lettre du 24 février 1988 à Peter Matthews, président du parti, l'organisateur du PCA, Bruce Cameron, affirme que Dome Advertising liée devrait fournir gratuitement les services assurés pour le congrès annuel du parti puisque cette entreprise a hérité d'« une part du budget promotionnel de la province ». Par la suite, le premier ministre Grant Devine devait préciser que, dans le cadre

d'une campagne de financement à l'échelle provinciale, il n'y a rien de mal à solliciter l'appui des entreprises qui ont passé d'importants contrats avec l'État.

26. *Gazette* (Montréal), 11 février 1988 (« I Got Contracts Without Tory Help : Businessman »). La société d'ingénierie de Desmond Hallissey, directeur pour le Québec du Fonds PC du Canada, a reçu 4 000 $ pour procéder à l'évaluation foncière de deux projets visant le Vieux-Port. M. Hallissey a nié que les rapports qu'il entretient avec les conservateurs lui aient valu le contrat. Toutefois, il a ajouté que, lorsque les libéraux étaient au pouvoir, la candidature de son cabinet était systématiquement écartée par l'Administration. « D'une certaine façon, la victoire des conservateurs a plu aux libéraux, qui m'ont dit, à l'époque : Desmond, c'est maintenant à ton tour. »

27. *Globe and Mail*, 18 décembre 1987 (« Ontario Refuses to Order Probe of Developers' Campaign Gifts »). John Eakins, ministre des Affaires municipales de l'Ontario, a refusé d'exiger une enquête à la suite des allégations voulant que la plupart des conseillers municipaux de la région de Toronto soient redevables au secteur immobilier puisque celui-ci a assumé au moins les trois quarts de leurs dépenses électorales. M. Eakins a présenté une proposition de loi qui imposerait un plafond sur le montant des dons et des dépenses, et qui exigerait une grande transparence dans le financement électoral.

28. *Globe and Mail*, 11 décembre 1987 (« Developers Give Generously to City Politicians »). Pas moins de 13 des 23 membres du conseil municipal de Toronto ont touché au total 300 000 $ en contributions électorales, pour la plupart non divulguées, au cours des deux dernières années. Durant la même période, le conseil municipal a approuvé pratiquement toutes les demandes d'envergure présentées par le secteur immobilier visant la construction, dans le centre de la ville, d'édifices beaucoup plus imposants que ne l'autorise le plan d'aménagement officiel. Sur la rue Bay, entre les rues Bloor et Gerrard, les demandes de modification de zonage approuvées ou envisagées par le conseil municipal pourraient rapporter la somme astronomique de 80 millions de dollars aux promoteurs, aux dires de l'architecte torontois Alan Littlewood. L'analyse des dossiers de vote effectuée par le *Globe and Mail* a révélé que les 13 conseillers qui dépendent le plus du secteur immobilier ont appuyé la plupart des projets de développement visant à augmenter la densité dans le centre-ville. Plusieurs promoteurs ont déclaré qu'ils n'aiment pas faire de dons électoraux aux élus municipaux, mais qu'ils s'y sentent contraints, sous peine de perdre la faveur de l'Hôtel de Ville. Voilà ce qu'en pense un cadre d'une société de développement de Toronto : « On reçoit chaque jour des demandes de financement d'élus municipaux. Tout ça n'est pas très joli : une situation qui se prête drôlement aux abus. »

29. *Globe and Mail*, 25 novembre 1987 (« PQ Annoyed as Liberal Coffers Grow »). Charles Messier, député libéral de Saint-Hyacinthe à l'Assemblée nationale, a fait parvenir aux hommes d'affaires locaux une lettre les invitant à assister à un dîner-bénéfice coûtant 125 $ le couvert. Il était également précisé qu'en payant un supplément de 375 $, les hôtes pourraient rencontrer personnellement

Paul Gobeil, président du Conseil du Trésor. On dit de M. Gobeil qu'« il exerce une influence considérable sur le gouvernement. Tenu en haute estime pour son esprit d'entreprise, il saurait sûrement comprendre et écouter les désirs et les besoins des milieux d'affaires de la région. » Une fois la lettre rendue publique, les organisateurs du Parti libéral du Québec (PLQ), tout confus, annulèrent la réunion. À l'occasion d'un autre dîner-bénéfice, 85 hommes d'affaires ont payé 500 $ chacun le privilège de rencontrer trois ministres. John Parisella, directeur général du PLQ, a déclaré que plus de 300 manifestations comparables ont eu lieu dans le courant de l'année précédente. En vertu d'une loi adoptée en 1978, l'identité de tous les donateurs politiques de plus de 100 $ doit être rendue publique, et la limite de contribution est fixée à 3 000 $. Toutefois, un dîner-bénéfice n'est pas visé par cette loi. Le Parti québécois affirme que les libéraux portent atteinte à l'intention sinon à la lettre de la loi sur le financement électoral du Québec puisque, dans une certaine mesure, ils font du trafic d'influence. À ce propos, John Parisella a déclaré « ce n'est pas en interdisant les dîners avec les ministres qu'on éliminera le risque de trafic d'influence. Pensez-vous réellement qu'il n'y a pas de démarcheurs politiques présents lorsqu'un ministre rencontre les contribuables à une réunion de conseil régional ? »

30. *Globe and Mail*, 8 août 1987 (« Top Defence Firms Deny Donations to PCs Linked with Federal Contracts »). Les entrepreneurs qui ont obtenu les plus beaux contrats de la Défense nationale au Canada sont également ceux qui ont versé de généreuses contributions au PC en 1986. Ainsi, Bombardier a versé 21 187,75 $ aux conservateurs et 7 740,26 $ aux libéraux, pour ensuite obtenir le contrat d'entretien des chasseurs CF-18. Pratt & Whitney Canada, qui a contribué 5 000 $ aux conservateurs et 5 831,18 $ aux libéraux, a reçu 56,9 millions de dollars en aide financière du gouvernement. Litton Systems a fait des dons de 3 553,78 $ aux conservateurs et de 250 $ aux libéraux; cette firme s'est vu octroyer des contrats du gouvernement fédéral d'une valeur d'environ un milliard de dollars. Oerlikon a contribué 3 000 $ aux conservateurs et a bénéficié de contrats fédéraux valant 678 millions de dollars.

Selon Deidra Clayton de la firme suisse Oerlikon, cette entreprise se serait fait dire qu'Ottawa attend de chaque fournisseur qu'il contribue au financement du parti politique au pouvoir. Elle a relaté comment un représentant du PC était entré en contact avec la société et comment celle-ci avait convenu de verser des contributions, puisqu'il s'agissait, selon toute vraisemblance, d'une pratique courante.

Nicholas Locke, directeur administratif du Fonds PC du Canada, a déclaré que le versement de contributions n'entraîne aucune obligation puisque le parti n'a rien à voir avec les rouages politiques du gouvernement. Il a également ajouté que le parti sollicite l'appui financier des 100 ou 200 principales sociétés du Canada, mais que ces démarches n'ont rien à voir avec les rapports entre les sociétés et le gouvernement.

Louise Boutin, directrice des relations publiques de Pratt & Whitney Canada, a mentionné que son employeur verse des contributions au PLC et au

PC parce qu'il est conscient de ses responsabilités sociales. Si l'intention de la société était de se procurer des faveurs, elle donnerait bien plus que 5 000 $, ajoute-t-elle. Charles Pittman, porte-parole de Litton, a déclaré que la plupart des contributions faites par sa société l'année précédente consistaient en l'achat de billets pour des dîners-bénéfice auxquels le ministre de la Défense nationale, Perrin Beatty, était le conférencier invité.

31. *Calgary Herald*, 21 mai 1987 (« Amoco Official Raising Money for Federal PCs »). Sherrold Moore, vice-président d'Amoco Canada, agit comme agent de financement pour Harvie Andre, député de la circonscription de Calgary-Centre. Moore a expédié un certain nombre de lettres sollicitant des fonds dans le cadre de la campagne de financement annuelle du comité des finances de l'association conservatrice de la circonscription de Calgary-Centre. Or, Amoco Canada a offert d'acheter Dome Petroleum au prix de 5,1 milliards de dollars, offre qui doit recevoir l'aval d'Investissement Canada. M. Moore a nié qu'il se plaçait en situation de conflit d'intérêts en recueillant des fonds pour Harvie Andre au moment où Investissement Canada étudiait l'offre de son employeur.

32. *Winnipeg Free Press*, 4 avril 1987 (« NDP Fundraising Pitch Called Abuse of Power »). Gerry Mercier, député conservateur à l'Assemblée législative du Manitoba, a critiqué le NPD pour avoir collecté des fonds en vendant des billets à 200 $ pièce pour des dîners où les hôtes auraient l'occasion de rencontrer 13 ministres. Selon M. Mercier, on donne l'impression que, pour rencontrer un ministre, il faut dépenser 200 $. (Il était précisé qu'on émettrait des reçus de 150 $ aux fins d'impôt.) Gerry Mercier a ajouté qu'il fut un temps où les conservateurs de la province tenaient de tels dîners, mais qu'ils avaient renoncé à cette pratique parce qu'ils la considéraient déloyale. Il a laissé entendre que les dîners-bénéfice représentent une échappatoire aux règlements provinciaux en matière de financement électoral. Cependant, les conservateurs fédéraux organisent toujours de tels dîners, auxquels sont conviés les ministres fédéraux du Manitoba.

33. *Gazette* (Montréal), 10 février 1987 (« Law Can't Force Party to Return Donations Illegally Gained : Hamel »). Durant l'été 1986, Pierre Blouin, organisateur du PC, a plaidé coupable à l'accusation de trafic d'influence sur l'adjudication d'un contrat. M. Blouin avait convaincu un homme d'affaires de Drummondville de donner 50 000 $ au PC en échange d'un contrat d'une valeur de un million de dollars. (En fin de compte, le contrat fut attribué à quelqu'un d'autre ayant lui aussi des relations au sein du PC.) Jean-Marc Hamel, directeur général des élections, a comparé ce scénario au mécanisme employé par l'Union nationale du Québec dans les années 50 et 60, en vertu duquel toute entreprise désirant fournir des biens ou des services à l'Administration provinciale devait verser une quote-part dans la « caisse noire » du parti. Il ressort que, même si ce don de 50 000 $ a été obtenu de façon illégale, la loi ne peut obliger le PC à le rendre. Par ailleurs, la loi ne fait pas mention des cadeaux ou de l'argent donnés à des personnes qui ne sont pas forcément des candidats ou candidates. Bien que la loi fédérale ne stipule pas de limite quant au

montant que des particuliers et des sociétés peuvent contribuer à un parti politique, M. Hamel est convaincu que la clause de divulgation constitue en soi une mesure modératrice, car « personne ne veut donner l'impression qu'il ou elle cherche à acheter le pouvoir ». De plus, même si une limite était imposée sur le montant des contributions à l'échelon fédéral, « celle-ci ne couvrirait que les contributions aux partis politiques et aux candidats aux élections, et non d'autres activités. Je pense que cela réglerait tout au plus un problème de perception publique. »

34. *Gazette* (Montréal), 31 janvier 1987 (« Tory MP Says Party Leans on Companies to Make Donations »). Un député conservateur qui a accepté de s'entretenir avec Southam News sous le couvert de l'anonymat a déclaré que, et c'est un fait notoire, les entreprises québécoises désirant traiter avec le gouvernement fédéral doivent contribuer au Fonds PC du Canada. Par ailleurs, les agents de financement du parti « communiquent avec des entreprises [en quête de contrats du gouvernement], notamment des sociétés d'ingénierie, pour leur annoncer la tenue d'un grand dîner à Montréal et leur signaler que l'achat de billets à 5 000 $ chacun serait fort apprécié ». D'après un article paru dans *Le Devoir*, le PC est doté d'un « circuit de péage » en vertu duquel les conservateurs conseillent à des sociétés de Montréal et de Toronto d'obtenir les services professionnels d'entreprises proches du gouvernement de Brian Mulroney, qui n'hésiteront pas à gonfler la facture.

35. *Winnipeg Free Press*, 7 décembre 1986 (« Firms With Federal Contracts Filled Tory Political Coffers »). Le cabinet de comptables agréés Ernst and Whinney a versé une contribution de 41 906 $ au PC en 1985. Le cabinet, qui exerce la fonction de vérificateur pour Air Canada, a récemment été choisi pour vérifier les livres de Canadair ltée. Ces marchés sont adjugés sans appel d'offres et leur valeur tenue secrète. Auparavant, les conservateurs avaient chargé Ernst and Whinney de vérifier l'achat de Petrofina par Petro-Canada et d'évaluer le rendement des agents et agentes d'immigration aux points d'entrée. Les associés d'Ernst and Whinney ont peut-être eux aussi versé des contributions, mais il est difficile de confirmer la chose en raison des procédures de rapport d'Élections Canada. Ernst and Whinney n'a contribué que 2 397,50 $ au PLC. Les dons versés par Arthur Andersen and Co. et Deloitte Haskins and Sells favorisaient également dans une très grande proportion les conservateurs. Par contre, Clarkson Gordon a été plus neutre, versant 30 000 $ aux conservateurs et 28 000 $ aux libéraux. Les principales banques à charte du pays ont aussi opté pour des contributions à peu près égales pour chaque parti.

36. *Winnipeg Free Press*, 4 juin 1986 (« Liquor Industry Tops NDP Donation Return »). Molson, Labatt, et Seagram ont chacune contribué quelque 2 000 $ au Nouveau Parti démocratique provincial en 1985. Ces sociétés sont réglementées par le gouvernement provincial. Sheritt Gordon Mines a versé 1 000 $ au NPD, et bénéficié d'un prêt de 2 millions de dollars, dette qui peut être effacée à certaines conditions. En 1984, l'entreprise a reçu un prêt de 10 millions de dollars. Gravure Graphics, qui a versé 500 $ au NPD, a touché un prêt de 1,1 million de dollars.

37. *Gazette* (Montréal), 3 mai 1986 (« Magna Gave to Stevens's Campaign »). En plus d'avoir accordé un prêt de 2,6 millions de dollars à la femme de Sinclair Stevens, Magna Corp. a contribué 2 000 $ à la campagne électorale de ce dernier en 1984. À peu près au moment où le prêt et le don avaient lieu, Magna négociait avec M. Stevens des subventions gouvernementales et des allégements fiscaux. Magna a fini par toucher 64,2 millions de dollars en subventions directes du gouvernement fédéral, dont 49,2 millions provenaient directement du ministère de l'Industrie, avec approbation personnelle de M. Stevens. Magna n'a rien donné à l'adversaire libéral de M. Stevens.

38. *Winnipeg Free Press*, 12 mars 1986 (« Plohman Funding Appeal to Contractors Condemned »). John Plohman, du ministère de la Voirie du Manitoba, a expédié une lettre à 39 entreprises ayant reçu du gouvernement provincial des contrats d'entretien des routes, en leur demandant de contribuer à sa campagne de réélection. Dan Jamieson, représentant officiel de Plohman, a déclaré : « Nous avons besoin d'argent pour mener la campagne, et puisque les grandes entreprises ne font pas de dons, nous devons nous tourner vers d'autres sources offrant davantage de possibilités. » La lettre n'est parvenue qu'à deux groupes : les partisans du NPD dans la circonscription de Plohman, et les fournisseurs de services de voirie. Bill Jarand, directeur administratif de la Manitoba Heavy Construction Association, imité par des membres du parti conservateur provincial, a déclaré que cette méthode de collecte de fonds est déloyale parce que les fournisseurs se sentent contraints de verser des contributions à Plohman pour ne pas perdre leurs contrats. Il n'en reste pas moins que, un mois après l'envoi de la lettre, aucun fournisseur n'avait contribué au fonds électoral de Plohman.

39. *Gazette* (Montréal), 10 octobre 1985 (« Ottawa Giving $363,000 to Firm Whose Owner Helped Dump Clark »). Walter Wolf, un « millionnaire du jet-set », a admis avoir versé 25 000 $ à Frank Moores et Michel Cogger « pour miner discrètement les efforts de Joe Clark avant un congrès du Parti en 1983 ». Moores a nié avoir reçu quoi que ce soit. « L'an dernier, d'autres sources affirmaient que la contribution de Wolf à l'offensive anti-Clark se serait élevée à 250 000 $. »

Par la suite, la société Wolf Sub-Ocean ltée aurait eu 363 000 $ en provenance d'un fonds de mise en valeur commun de Terre-Neuve et du gouvernement fédéral. Tom Siddon, ministre des Sciences, a confirmé que le gouvernement fédéral, par l'intermédiaire du fonds, avait accepté de remettre à la firme 60 % des frais engagés dans le cadre d'un projet de 1,1 million de dollars mené conjointement avec une autre entreprise. Tom Siddon a ajouté qu'il n'y avait pas eu d'appels d'offres.

Les députés de l'opposition ont accusé Brian Mulroney de « récompenser ses amis » en payant la firme de Walter Wolf. Tom Siddon a cependant affirmé que l'affaire n'avait rien à voir avec les rapports étroits entre le président de la firme et M. Mulroney.

40. *Winnipeg Free Press*, 15 février 1985 (« Tory Ad Firm Gets $30 Million Plum »). Seule la candidature de trois agences de publicité a été envisagée pour

l'adjudication du marché de promotion du tourisme du gouvernement fédéral, d'une valeur de 30 millions de dollars; toutes trois entretiennent « des rapports étroits » avec les conservateurs. Camp Associates de Toronto, société fondée par Dalton Camp, ancien président du PC, a décroché le contrat. Le président de la société est Norm Atkins, ex-président de campagne du PC. Tom McMillan, ministre du Tourisme, a nié qu'il s'agisse d'une décision politique.

41. *Globe and Mail*, 7 janvier 1985 (« Federal Ad Deal to Generate PC funds, Expert Says »). Approvisionnements et Services Canada a adjugé un contrat de services publicitaires de 60 millions de dollars à Media Canada. On a offert à Peter Swain, qui dirige Media Buying Services, principale entreprise d'achat de services médiatiques au Canada, de se joindre à Media Canada, mais celui-ci a décliné en raison des modalités de l'entente, voulant que 3 % de la commission touchée par la société soit versée au PC pour être utilisée à des « fins didactiques ». M. Swain, partisan de longue date du PC, a déclaré que de telles conditions étaient « inacceptables ». Avant la victoire des conservateurs en 1984, le gouvernement libéral avait aussi adjugé le contrat à une « agence attitrée », liée cette fois au PLC.

42. *Globe and Mail*, 21 novembre 1984 (« Alberta Opposition and Ministers Not Surprised That Firms Back PCs »). D'après un rapport publié par le *Globe and Mail*, les entreprises qui traitent avec le gouvernement de l'Alberta versent le gros des contributions que reçoit le PC provincial. L'article signale également que la majorité des marchés publics sont offerts et adjugés au fournisseur proposant les meilleurs prix. Ainsi, Luscar ltée, qui a contribué 15 000 $ au PC provincial durant la campagne électorale de 1982, a reçu « plus de 903 000 $ en marchés et un prêt de 25 millions de dollars accordé en vertu d'un fonds du patrimoine ». Thomas Chambers, ministre des Travaux publics, a déclaré que dans une province où les conservateurs occupent 75 des 79 sièges de l'Assemblée législative, il n'est pas étonnant que la plupart des entreprises appuient le PC provincial.

43. *Sun* (Vancouver), 8 août 1984 (« Liberal Donations Probed »). *Le Devoir* a mené une enquête sur la mise en valeur du Vieux-Port de la ville de Québec et a découvert que 54 entreprises engagées par une société d'État responsable du Vieux-Port ont contribué plus de 140 000 $ au PLC. Sur une période de cinq ans, le financement fédéral pour la rénovation du port s'est élevé à plus de 155 millions de dollars, dont 90 millions ont été dépensés « sans que le Parlement ait voix au chapitre ».

Jean Lambert, président de la société d'État, a déclaré « ce n'est pas une maladie que d'être [...] libéral; ce qui importe, c'est la compétence des personnes et des entreprises engagées ». Chacune des 54 entreprises a contribué un peu plus de 1 000 $ par an jusqu'à la fin des travaux.

44. *Globe and Mail*, 8 juin 1984 (« Peterson Alleges Coverup in Vote-Buying Charges »). Deux jours avant la tenue d'une élection partielle dans le comté de Stormont–Dundas–Glengarry, le gouvernement conservateur de l'Ontario a versé 500 000 $ aux Aliments Ault ltée, dont le siège social se trouve dans la

circonscription. Un cadre supérieur de l'entreprise a fait ensuite parvenir une note de service à tout le personnel, l'incitant à voter pour le candidat conservateur, qui a d'ailleurs aisément remporté l'élection.

David Peterson, chef du PLO, a accusé le gouvernement d'acheter des votes et a exigé que le procureur général ouvre une enquête. Celui-ci, Roy McMurtry, a déclaré qu'aucun acte répréhensible ne semblait avoir été commis. Par la suite, Dennis Timbrell, ministre de l'Agriculture, et William Davis, premier ministre, « ont admis que l'octroi de la subvention deux jours avant l'élection ne tenait pas du simple hasard ».

45. *Globe and Mail*, 7 juin 1984 (« With Taxpayer Money »). Il s'agit d'un éditorial appuyant la position de David Peterson, qui avait exigé une enquête policière sur ladite subvention de 500 000 $ aux Aliments Ault ltée. « En Ontario, il existe un lien étroit entre subvention et soumission. Ce lien s'inscrit dans un milieu mouvant au sein duquel des privilèges sont échangés, des obligations contractées et des services rendus; le tout, bien entendu, à charge de revanche. »

46. *Globe and Mail*, 13 mai 1983 (« Two Liberal Fund-Raisers Fined $25,000 »). Deux ex-agents de financement du Parti libéral de la Nouvelle-Écosse, Charles MacFadden et le sénateur Irvine Barrow, ont été trouvés coupables de conspiration de trafic d'influence par la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse, et condamnés à une amende de 25 000 $ chacun. On leur reproche d'avoir conspiré avec J.G. Simpson, qui avait obtenu des contributions politiques en prétendant avoir de l'influence sur le gouvernement provincial. M. Simpson a plaidé coupable à ce chef d'accusation il y a un an, et a été condamné à une amende de 75 000 $.

La combine aura permis de récolter, au nom du Parti libéral, 593 000 $, dont 500 000 $ ont été obtenus par M. Simpson.

47. *Globe and Mail*, 12 mai 1983 (« Nova Scotia Liberals Found Guilty of Influence-Peddling »). Comparable à l'article précédent, mais en plus détaillé. On avait demandé aux producteurs d'alcool de contribuer un pourcentage fixe de leur chiffre d'affaires annuel à la société des alcools de la province; en retour, leurs marques seraient affichées chez les détaillants. Les représentants de plusieurs sociétés ont témoigné au procès devant jury que ce système de péage existait en Nouvelle-Écosse depuis de nombreuses années, tant sous les libéraux que sous les conservateurs. Les cadres des quatre grandes distilleries ont déclaré qu'ils versaient au parti en place 0,50 $ sur chaque caisse vendue par la société des alcools. Un négociant en vins a affirmé payer 0,25 $ par caisse.

Les entrepreneurs étaient également soumis à un système de péage. Un fournisseur de machinerie lourde a déclaré qu'en 1971, il a dû ristourner 3 % des sommes que l'État lui avait versées. Le président d'une société de consultants de Toronto, Acres Consulting, a ajouté qu'on lui avait demandé de verser de 3 à 5 % des honoraires reçus dans le cadre des marchés gouvernementaux, soit la moitié de son bénéfice. Il a déclaré n'avoir rien vu de semblable dans les autres provinces. Un entrepreneur de Vancouver a retiré sa soumission lorsqu'il a appris qu'une contribution au parti était de rigueur.

Gary Hold, procureur de la Couronne, a souligné durant le procès qu'il n'accusait pas les agents d'avoir cherché leur intérêt personnel. « Ils ont agi de la sorte, convaincus de la justesse de leur cause; ils ont fait montre d'une grande loyauté et d'une véritable passion à l'égard du libéralisme avec un grand "L", c'est-à-dire le Parti libéral de la Nouvelle-Écosse. »

M. Regan, premier ministre sortant, et plusieurs anciens ministres ont témoigné que I. Barrow et C. MacFadden n'avaient pas influencé leurs décisions; toutefois, M. Regan a déclaré que le sénateur Irvine Barrow l'avait parfois conseillé sur certaines questions de politique. MM. MacFadden et Barrow n'ont ni l'un ni l'autre nié la sollicitation des entreprises qui traitaient ou espéraient traiter avec l'Administration provinciale.

48. *Globe and Mail*, 31 mars 1982 (« Slippery Stuff Can Stain », rubrique d'Orland French). Frank Miller, trésorier de l'Ontario, a temporairement suspendu la taxe de vente sur les voitures invendues de l'année, modèle 1981, ce qui devait provoquer l'écoulement rapide de ces stocks, d'une valeur de 372 millions de dollars. Le 10 mai 1982, les concessionnaires d'automobiles ont décidé d'organiser un dîner-bénéfice à l'intention de l'association locale de M. Miller, en gage de remerciement.

Bryan Rowntree, président de Golden Mile Motors, a fait parvenir une invitation à chacun des membres de la Toronto Automobile Dealers Association (TADA). La lettre était formulée en ces termes : « Vous vous souvenez sans doute des problèmes de modèles invendus auxquels certains d'entre nous ont dû faire face l'automne dernier. Vous vous souviendrez également de la coopération dont a fait preuve le ministre provincial, Frank Miller, qui a eu la clairvoyance de suspendre la taxe de vente provinciale, ce qui à l'époque avait stimulé les ventes de voitures. L'économie réalisée par les détaillants sur les intérêts bruts a été estimée à plus de 8 250 000 $ rien qu'au mois de décembre [...]. Ce succès montre une fois de plus combien il est utile pour les concessionnaires de faire partie d'une association comme la TADA, et de collaborer étroitement avec les pouvoirs publics. C'est maintenant à nous de montrer notre reconnaissance ! »

David Peterson, chef du PLO, a demandé au président de l'Assemblée législative de se pencher sur la question pour voir si le dîner-bénéfice enfreignait la clause sur les pots-de-vin de la *Loi sur l'Assemblée législative*.

Orland French a reproché aux détaillants d'avoir fait un lien aussi flagrant entre le privilège que leur avait accordé Frank Miller et la campagne de financement organisée dans sa circonscription. « Un dîner-bénéfice discret, ne donnant aucun renseignement sur la liste des invités, aurait moins attiré l'attention des députés libéraux » a-t-il ajouté.

49. *Winnipeg Free Press*, 10 octobre 1980 (« Ignorance Is No Defence », éditorial). Le maire Norrie de Winnipeg refuse de dévoiler les sources de financement de sa campagne. Il soutient que seuls ses agents financiers ont besoin de connaître l'identité des donateurs, et persiste à demeurer dans le noir à cet égard, soutenant que cela le protège de toute influence indue. Si la liste des

donateurs était rendue publique, elle créerait une impression, justifiée ou non, de préjugé favorable à l'endroit des donateurs.

Le quotidien *Free Press* s'est attaqué à ce raisonnement. « En fait, il serait plus probable que le maire reçoive un appel d'un de ses agents de financement, lui signalant que telle ou telle société ayant fait montre d'un esprit civique hors du commun ne mérite pas d'être malmenée par les autorités municipales. Or, si le maire ignore l'identité de ses donateurs, il ne peut savoir s'il fait l'objet de pressions ou d'un simple rappel désintéressé. Par conséquent, ignorer l'identité des donateurs, aussi moral que cela puisse paraître, ne constitue qu'une piètre protection contre les pressions indues. »

50. *Sun* (Vancouver), 20 février 1980 (« Liquor Industry Donations Under Scrutiny in Alberta »). Neil Crawford, procureur général, a déclaré que la Gendarmerie royale du Canada enquête sur les contributions politiques que le secteur des boissons alcoolisées a versées à l'aile albertaine d'un parti national. Neil Crawford a précisé qu'il ne s'agit pas ici du PC. L'enquête porte sur des allégations de dons politiques versés par les distilleries et brasseries pour peser sur les décisions officielles susceptibles de les concerner.

51. *Globe and Mail*, 14 février 1980 (« Distillers' Political Gifts Probed in Ontario, Maritimes »). La police d'au moins trois provinces enquête sur le rapport qu'il y aurait entre la vente de boissons alcoolisées par l'entremise de la société des alcools provinciale et certains dons versés au PC et au PLC. Des chèques de montants irréguliers, libellés par les distilleries et les producteurs vinicoles à l'intention des partis, laissent supposer une relation directe avec le chiffre de vente. Toutefois, « la police n'a jamais pu établir l'existence de privilèges accordés aux sociétés en retour des dons versés ». En Colombie-Britannique, « l'inspecteur Douglas Linfield a déclaré que, après six mois, l'enquête n'aboutissait pas car personne n'était prêt à témoigner que des sommes avaient été versées en échange d'un traitement préférentiel par les sociétés de distribution. "Il faut bien que quelqu'un admette pourquoi ces sommes ont été versées [...]. Nous n'avions aucune preuve." »

La Sûreté du Québec a organisé plus de 200 descentes dans cette province au cours des trois dernières années. « Pas moins de 26 distilleries et établissements vinicoles ont été accusés d'avoir graissé la patte de certains employés de la Société des alcools du Québec (SAQ) pour magouiller une entente avec l'État. » Ce sont des documents saisis par la Sûreté du Québec, établissant un semblant de lien entre les contributions politiques et l'octroi de privilèges, qui ont conduit aux enquêtes dans les autres provinces.

ANNEXE B

Catégorie 2 Dérogation aux lois sur les plafonds de contributions ou de dépenses électorales

L'Affaire Starr

1. *Globe and Mail*, 2 février 1989 (« Political Contributions Worry Charitable Group »). La présidente du Conseil national des femmes juives du Canada craint que cet organisme ne perde le statut d'œuvre de bienfaisance en raison des contributions électorales illicites versées par son unité torontoise.

2. *Globe and Mail*, 11 février 1989 (« Gifts to McDougall Drive Called Laundering »). Lorsque la société dirigée par Patricia Starr a demandé le statut d'œuvre de bienfaisance, la chose lui a été refusée car seulement 60 % des habitations visées étaient destinées à des fins de charité, et non 100 % comme l'exigent les règlements en vigueur. Néanmoins, Barbara McDougall, ministre de l'Emploi et de l'Immigration, ainsi que des membres de son cabinet sont intervenus auprès de Revenu Canada — Impôt, ce qui fait que la société a fini par obtenir le statut qu'elle réclamait.

Le *Globe and Mail* a demandé à Barbara McDougall si la contribution versée à sa campagne par l'organisation de Patricia Starr avait quelque chose à voir avec le dénouement de l'affaire. Elle a répliqué qu'elle ne voyait pas de rapport : « Les sommes contribuées provenaient de la vente de 700 billets à une activité de collecte de fonds [...]. Reste à voir si les fonds ont été accordés sans l'autorisation de l'organisation; s'il y a lieu, nous rendrons l'argent. » Otto Jelinek, ministre du Revenu national, a déclaré que le personnel de Barbara McDougall n'avait posé que les questions habituelles pour savoir ce qu'il advenait de la demande présentée par l'organisme.

John Rodriguez, député du Nouveau Parti démocratique (NPD), voit les choses d'un tout autre œil. « Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration intervient, obtient un numéro d'enregistrement pour l'organisme, empoche une contribution, et avec tout ça, les logements ne sont toujours pas conformes au règlement. Patricia Starr affirme que 60 % des logements sont habités par des personnes dans le besoin; quant au reste [...] il est bien sûr loué à des gens qui en ont les moyens. Les bénéfices vont garnir la poche des politiciens. C'est un joli petit système de blanchiment d'argent. » Otto Jelinek a cependant affirmé aux journalistes que l'intervention de Barbara McDougall ne posait aucun problème d'éthique. « J'ai du mal à comprendre pourquoi cette histoire fait tant de bruit alors que tout s'est déroulé de façon normale et qu'il n'y a pas eu le moindre trafic d'influence », a-t-il ajouté.

3. *Globe and Mail*, 13 février 1989 (« OPP, Crown Attorney to Investigate Payments Made by Starr Charity »). Le procureur général de l'Ontario a annoncé l'ouverture d'une enquête par la Police provinciale de l'Ontario et un procureur de la Couronne spécialement désigné à la suite d'allégations voulant que les sociétés associées à Patricia Starr aient versé des contributions électorales illicites. Bob Rae, chef de l'opposition, a reproché à la ministre Lily Munro

d'avoir recommandé sa mère à Patricia Starr pour l'organisation d'une enquête postale menée par l'organisme de bienfaisance. Il a également reproché à David Peterson de ne pas avoir sanctionné les actions de M^me^ Munro.

4. *Globe and Mail*, 13 février 1989 (« Contributors Linked to Starr Gave $2,500 to Back Keyes »). Cinq personnes ont versé des contributions électorales de 500 $ chacune à Kenneth Keyes, ancien solliciteur général de l'Ontario, en utilisant l'adresse postale de l'organisme de bienfaisance dirigé par Patricia Starr. Trois d'entre elles (dont M^me^ Starr elle-même) sont employées par l'organisme en question, les deux autres étant des salariées de longue date de Tridel Corporation. Il est possible que les cinq aient reçu ces fonds de l'organisme dirigé par M^me^ Starr.

5. *Globe and Mail*, 15 février 1989 (« Charity Makes Political Donations Prohibited Under Income Tax Act »). Outre les dons faits à des politiciens en vue, Patricia Starr a admis avoir organisé l'achat de billets à 400 $ le couvert par l'organisme de bienfaisance qu'elle dirige; il s'agissait d'un dîner-bénéfice du Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) tenu au mois de novembre 1988 et auquel Brian Mulroney a pris part. Elle a expliqué qu'elle avait « encouragé le conseil à verser ces contributions, pour faire connaître l'organisme et marquer son appui aux politiciens dont il approuve l'action ».

6. *Globe and Mail*, 16 février 1989 (« Law Firm Lists $82,000 in Payments from Starr »). L'organisme de bienfaisance dirigé par Patricia Starr a déboursé plus de 82 000 $ en contributions politiques. Parmi les nombreux bénéficiaires, citons Barbara McDougall, ministre fédérale de l'Emploi et de l'Immigration; Elinor Caplan et Ed Fulton, tous deux ministres libéraux en Ontario; Susan Fish, députée conservatrice provinciale; William Attewell, député conservateur fédéral; et enfin le maire de Toronto, Arthur Eggleton. L'organisme dirigé par Patricia Starr a aussi contribué au Fonds PC du Canada.

7. *Globe and Mail*, 20 février 1989 (« Charity Got $14,400 from a Tridel Company »). Une entreprise de Toronto affiliée à la société Tridel a versé 14 400 $ dans un compte dont s'est servie l'unité torontoise du Conseil national des femmes juives du Canada pour verser des contributions politiques à Dennis Timbrell, candidat à la direction du Parti progressiste-conservateur de l'Ontario, à Arthur Eggleton, maire de Toronto, ainsi qu'à Joseph Cordiano, Ron Kanter et Claudio Poisinelli, députés libéraux provinciaux. La loi interdit aux organismes de bienfaisance de faire des contributions politiques.

8. *Sunday Star*, 11 juin 1989 (« Liberals Got Funds Intended to Build Housing, Starr Says »). Patricia Starr a admis avoir détourné des fonds destinés à des logements sans but lucratif pour faire des contributions électorales. Elle a cependant défendu ses actions : « Cela n'avait rien de sinistre ni de répugnant; c'était un geste apolitique », devait-elle déclarer.

9. *Toronto Star*, 16 juin 1989 (« Politicians Reeling at Reports of Donations »). Le maire Arthur Eggleton a déclaré son intention de rembourser les 5 500 $ qu'il a reçus en contributions électorales depuis 1985 de l'organisme de bien-

faisance dirigé par Patricia Starr. Les chèques, généralement de 500 $, avaient été signés par diverses personnes travaillant pour plusieurs entreprises, d'où la difficulté de remonter à la source réelle.

10. *Toronto Star*, 16 juin 1989 (« Cabinet Ministers Confirm Findings »). Ed Fulton, Elinor Caplan, Hugh O'Neil, Bernard Grandmaître, Alvin Curling, Chaviva Hošek et Mavis Wilson, ministres libéraux provinciaux, comptent parmi les représentants élus ayant touché des contributions électorales versées par le Conseil national des femmes juives du Canada (unité de Toronto). C'est également le cas de Dennis Timbrell, ancien ministre conservateur provincial, de Barbara McDougall, ministre fédérale de l'Emploi et de l'Immigration, de William Attewell, député conservateur fédéral, et de Robert Kaplan, député libéral fédéral.

11. *Toronto Star*, 16 juin 1989 (« Funds Were Misused Public Trustee Says »). Le curateur public de l'Ontario a confirmé que plus de 60 000 $ de fonds de bienfaisance ont été employés à mauvais escient, sous forme de contributions électorales faites par le Conseil national des femmes juives du Canada (unité de Toronto).

12. *Toronto Star*, 16 juin 1989 (« 25 Politicians Shared $65,000 from Charity »). Selon un rapport confidentiel dont le *Star* a eu vent, 25 représentants élus libéraux et conservateurs auraient reçu plus de 65 000 $ en contributions électorales illicites versées par l'organisme de bienfaisance dirigé par Patricia Starr. Outre les personnes mentionnées dans les articles précédents, l'article incrimine David Peterson, John Turner et Brian Mulroney, qui ont profité des largesses de l'organisme à l'occasion de dîners-bénéfice.

13. *Toronto Star*, 17 juin 1989 (« No Sign of $9,800 in Starr Donations, Liberal Party Says »). D'après un rapport préparé par Goodman and Goodman, cabinet d'avocats de Toronto, le Parti libéral de l'Ontario aurait reçu, en 1987–1988, 16 800 $ de l'organisme de bienfaisance que dirige Patricia Starr. Toutefois, le parti ne retrouve la trace que de 7 000 $. Gordon Kushner, directeur administratif de la Commission sur le financement des élections, a fait remarquer que, bien que les lois fédérales interdisent aux organismes de bienfaisance toute contribution à des fins politiques, il n'en va pas de même à l'échelon provincial. Il n'en reste pas moins que la plupart des hommes et femmes politiques en vue ayant reçu ces contributions les ont, depuis, retournées au donateur.

14. *Toronto Star*, 17 juin 1989 (« Starr's Slush Fund for Politicians : Where the Money Came from »). L'argent dont le Conseil national des femmes juives du Canada (unité de Toronto) s'est servi pour ses contributions politiques provenait de remboursements de taxe de vente provinciale (remise dont auraient normalement dû profiter les locataires du complexe immobilier), ainsi que « d'honoraires d'expertise » versés par la société Tridel.

15. *Globe and Mail*, 7 juillet 1989 (« Starr Handed Out More Than $150,000 »). Le curateur de l'Ontario a découvert que Patricia Starr aurait personnellement ordonné une sortie de fonds illicite de plus de 150 000 $ par l'organisme de

bienfaisance qu'elle dirige. Au total, 126 paiements illicites sont allés à différents bénéficiaires, pour un montant de 160 053,84 $. Le gros de cette somme servirait la forme de contributions aux candidats et aux partis politiques entre 1985 et 1989. Les deux tiers de cette somme ont aujourd'hui été remboursés par les personnes qui en avaient bénéficié.

Autres infractions

16. *Chronicle-Herald* (Halifax), 28 novembre 1988 (« Conservative MP Under Investigation »). Richard Grisé, député conservateur au fédéral, s'est temporairement retiré du caucus québécois du PC après qu'une chaîne de télévision de Montréal eut rapporté une descente de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) dans l'entreprise de Joseph Hamelin, ex-président de l'association locale du député. Selon les rapports obtenus, la GRC enquête sur l'allégation de détournements de fonds à des fins de création d'emplois par l'entreprise de Hamelin (Entreprises Mirabel), ainsi que sur les rapports professionnels liant MM. Grisé et Hamelin. Rappelons que Richard Grisé préside le comité parlementaire de l'expansion industrielle régionale, en plus d'être le secrétaire parlementaire de Don Mazankowski, vice-premier ministre.

17. *Winnipeg Free Press*, 17 août 1988 (« Indian Band "Mistakenly" Donated $5,000 to Munro »). La bande indienne Peter Ballantyne de la Saskatchewan aurait versé une contribution illicite de 5 000 $ pour la campagne à la direction du Parti libéral du Canada menée par John Munro en 1984. Cette somme correspondait officiellement à un prêt consenti pour un projet de rénovation de cabane, entrepris par Minta Nonayew Renovations, société de pourvoirie de la bande. À l'occasion d'une vérification périodique ultérieure, la dépense n'avait pas été admise. Au début de cette année, Sinco Developments ltée (entreprise autochtone de Saskatoon, aujourd'hui fermée pour cause de faillite) a fait don de 50 000 $ à la campagne de M. Munro.

18. *Winnipeg Free Press*, 1er février 1988 (« Masse Requested Illegal Payment, Newspaper Alleges »). *Le Globe and Mail*, citant un affidavit attesté par un enquêteur de la GRC, a publié que Lavalin inc. a remboursé 780,21 $ en dépenses d'élection à Marcel Masse, ministre fédéral de l'Énergie, sur demande expresse de ce dernier. Or, cette somme n'a jamais été portée au relevé des dépenses d'élection de M. Masse pour la campagne de 1984, comme l'exige pourtant la *Loi électorale du Canada*. Marcel Masse travaillait pour Lavalin avant d'être élu député conservateur. À la suite d'une enquête de la GRC, « trois travailleurs de la campagne ont été accusés d'avoir commis des irrégularités dans les dépenses d'élection. La société et deux des travailleurs ont plaidé coupables pour être ensuite condamnés à l'amende, tandis que le troisième a interjeté appel, la cause est encore devant les tribunaux. Aucun chef d'accusation n'a été porté contre Marcel Masse, dont le retour au sein du Cabinet a été élu. Pourtant, dans une lettre confidentielle qu'il a adressée à Marcel Masse le 28 novembre 1985, Joseph Gorman, commissaire aux élections fédérales, affirme que le ministre a contribué à une infraction dans les dépenses d'élection, mais que ni

les intérêts de la justice ni ceux du public ne seraient servis si une accusation était portée contre lui. »

19. *Globe and Mail*, 18 février 1986 (« Firm Gave Illegally to Masse Campaign »). Lavalin inc. a plaidé coupable à trois chefs d'accusation de contributions illicites à la campagne de Marcel Masse, ministre fédéral des Communications, lors des élections de 1984, et a été condamnée à une amende de 2 400 $. Lavalin a donné à Marthe Lefebvre, qui travaillait pour la campagne de M. Masse, 1 455 $ et 592 $ en deux versements distincts, et versé 1 456 $ à une agence de voyages de Montréal pour payer des dépenses liées à l'élection. M^me^ Lefebvre est accusée d'avoir fait des paiements illicites dans le cadre de la campagne, après l'élection. Son avocat a déclaré qu'elle ne conteste pas les faits, mais qu'elle met en doute la juridiction du juge. Le juge est un magistrat spécial engagé à contrat, c'est pourquoi il risque de ne pas satisfaire à la condition enchâssée dans la *Charte canadienne des droits et libertés* qui garantit à tout inculpé le droit de comparaître devant un tribunal indépendant. Deux autres travailleurs de la campagne de Marcel Masse ont également été inculpés en vertu de la *Loi électorale du Canada*. On accuse par ailleurs Gil Rémillard, qui a vérifié le relevé de dépenses électorales de Marcel Masse, de ne pas avoir rapporté des dépenses totalisant 9 000 $. John Vincent est accusé d'avoir effectué quatre paiements illicites totalisant 2 880 $, et d'avoir emprunté les 9 000 $ non rapportés par M. Rémillard.

20. *Globe and Mail*, 8 octobre 1985 (« RCMP Probe Urged into Election Expenses of National Tory Party »). Ed Broadbent, chef du NPD, a affirmé que les ennuis de Marcel Masse parce qu'il avait grevé son plafond de dépenses électorales étaient en partie attribuables au fait que sa campagne a dû incorporer une facture relevant en principe du PC. Il s'agit d'une somme de 3 000 $ couvrant le déplacement pour un grand rassemblement politique en l'honneur de Brian Mulroney; selon John Vincent, président de la campagne de M. Masse, cette somme aurait dû être acquittée par le parti national. Au lieu de cela, c'est M. Vincent qui a réglé la facture lui-même, quatre mois après l'élection. Il s'en est fallu de 2 500 $ pour que le parti national atteigne son plafond de dépenses d'élection; ainsi, d'après Ed Broadbent, s'il avait payé la facture en question, il aurait risqué de se faire accuser d'infraction à la loi. M. Broadbent a demandé que la GRC ouvre une enquête sur cette affaire.

21. *Globe and Mail*, 16 février 1985 (« RCMP Examining Election Expenses of Two Candidates »). Lawrence Hanigan, nouvellement nommé à la présidence de Via Rail, fait l'objet d'une enquête de la GRC relativement à des dépenses illicites qui auraient été effectuées au cours de sa campagne électorale de 1984, qui l'a vu se présenter, sans succès, comme candidat aux élections fédérales dans une circonscription de Montréal. En outre, Anthony Roman, député indépendant de Toronto, fait aussi l'objet d'une enquête. Joseph Gorman, commissaire aux élections fédérales, a précisé qu'il est normal que la GRC enquête lorsque de telles allégations sont faites. Les deux candidats en sont venus à 500 $ de leur plafond de dépenses.

22. *Calgary Herald*, 30 mai 1984 (« Province May Outlaw Crown Firms' Donations »). En Alberta, les filiales de sociétés d'État provinciales ont fait des dons en espèces à un parti politique. Ray Speaker, député indépendant à l'Assemblée législative, a affirmé qu'en vertu de la loi électorale en vigueur, les sociétés d'État provinciales et leurs filiales peuvent verser des contributions politiques. Il a cependant dénoncé cette pratique, arguant qu'elle crée un conflit d'intérêts. Le premier ministre, Peter Lougheed, a déclaré que le gouvernement provincial songe à proscrire ce type de dons.

23. *Globe and Mail*, 19 mars 1983 (« Wine Donations Probed by Electoral Watchdog »). À l'occasion d'un dîner-bénéfice organisé en l'honneur de Nicholas Leluk, ministre des Services correctionnels de l'Ontario, 10 établissements vinicoles de cette province ont fait don de vins pour 1 200 personnes. M. Leluk a déclaré qu'il ne pensait pas que le vin doive être imputé comme dépense. Or, en vertu des lois en vigueur en Ontario, tout bien ou service dont la valeur dépasse 100 $ doit être rapporté sous la rubrique des contributions politiques; les particuliers et les entreprises ne peuvent contribuer plus de 500 $ à une association locale en dehors d'une année d'élection. L'Ontario Wine Council a pour politique d'offrir le vin à chaque grande manifestation annuelle, pour autant que le parti intéressé lui en fasse la demande. Les libéraux ont déjà reçu des dons de ce type, mais le NPD n'en a jamais demandés. Elie Martel, le leader en Chambre du NPD, a affirmé que les dons de vin constituent « un exemple flagrant de traitement préférentiel ». La Commission des contributions et des dépenses électorales de l'Ontario se penche sur la question. Le directeur administratif de cette commission a déclaré n'avoir jamais vu les vins listés comme contribution politique.

24. *Gazette* (Montréal), 8 février 1983 (« Three-Time Loser at Polls Guilty of Campaign Fraud »). Armand Lefebvre, qui s'est présenté à trois reprises sans succès comme candidat du PC dans une circonscription de la rive sud, en banlieue de Montréal, a été trouvé coupable de dépenses excessives et de fausses déclarations pour la campagne fédérale de mai 1979. Il a dépassé d'au moins 8 000 $ son plafond de 31 917 $. Joseph Gorman, commissaire aux élections fédérales, a déclaré qu'il s'agissait d'une première inculpation depuis l'adoption de la nouvelle *Loi sur les dépenses d'élection* en 1974. Deux accusations sont également portées contre le trésorier de la campagne de M. Lefebvre, en vertu de la même loi : il est accusé de ne pas avoir présenté le relevé des dépenses de M. Lefebvre dans le délai imparti de quatre mois, et d'avoir sciemment soumis un faux rapport.

25. *Winnipeg Free Press*, 24 août 1982 (« Election Charges Quashed »). Les chefs d'accusation portés contre quatre candidats pour avoir excédé le plafond de dépenses lors de la dernière élection provinciale ont été annulés en cour parce que le procureur général a failli à son obligation de porter accusation dans les six mois suivant l'infraction. C'était la première fois que des accusations étaient portées en vertu de la loi provinciale de 1980 sur le financement électoral. Les conseillers financiers de deux ministres néo-démocrates et de deux candidats conservateurs avaient été inculpés.

26. *Winnipeg Free Press*, 1er juin 1982 (« Financial Officers Charged Under Election Spending Act »). Les conseillers financiers de six candidats à l'élection provinciale ont été accusés d'avoir excédé le plafond de dépenses électorales. Ces accusations constituent le baptême du feu pour la *Loi sur le financement des campagnes électorales* du Manitoba, qui ne prévoit aucune sanction contre les députés à l'Assemblée législative dont les conseillers financiers seraient inculpés.

27. *Winnipeg Free Press*, 23 février 1981 (« Alberta Investigates Political Fundraising »). Trois groupes politiques qui préconisent la séparation de l'Ouest ou qui s'y opposent ont été accusés d'avoir recueilli des fonds sans disposer des permis exigés en vertu de la *Loi sur les contributions publiques* de l'Alberta. Il s'agit de la West-Fed Association, du Western Canada Concept et de l'Alberta Citizens' Coalition. Un fonctionnaire a déclaré que ces organismes devraient interrompre leurs activités de financement tant qu'ils n'auront pas obtenu les documents nécessaires.

28. *Globe and Mail*, 30 avril 1980 (« Diefenbaker Overspent by 40% in Final Race »). Un rapport officiel montre que sur les 1 424 candidats et candidates qui se sont présentés aux élections fédérales de 1979, c'est-à-dire la première élection visée par les plafonds de dépenses adoptés en 1974, seulement deux ont grevé leurs budgets. Il s'agit de feu John Diefenbaker, qui a dépassé son budget de presque 40 %, et de George Kirby, candidat conservateur malheureux pour la circonscription d'Argenteuil, au Québec. Selon le rapport du directeur général des élections, les 282 candidats gagnants ont dépensé en moyenne 22 900 $, soit 83 % de leur budget, alors que la moyenne dépensée par l'ensemble des candidats s'élevait à 19 700 $, ou 59 % du budget.

29. *Calgary Herald*, 15 décembre 1979 (« Politics : NDP's Unreported Cash »). Geoff White fait remarquer que c'est le NPD qui a préconisé la réforme des lois sur le financement électoral pour rendre obligatoire la divulgation des contributions. Son objectif ? Prouver que les partis traditionnels étaient « trop intimement liés au monde des affaires pour servir efficacement les intérêts du simple citoyen. De fait, la divulgation des contributions électorales reçues par les conservateurs, faite devant le directeur général des élections après la dernière élection, ressemble étrangement à un annuaire des grandes entreprises de l'Alberta. Dans ce cas, l'information du public aura été on ne peut plus bénéfique. » Cela ne veut pas dire que le NPD s'en est sorti indemne. L'Association des fonctionnaires provinciaux de l'Alberta (AFPA) a admis qu'elle avait eu tort de procéder comme elle l'a fait pour ses dons politiques. « Aujourd'hui, les cadres syndicaux maintiennent qu'ils ont fourni cet argent au NPD sous forme d'avances sur les dépenses engagées par le personnel parce que de nombreux membres s'étaient dits opposés à toute contribution au parti. Et ce n'est pas la première fois que les dirigeants d'un syndicat présumé démocratique vont à l'encontre des désirs manifestes de ses membres. »

30. *Calgary Herald*, 8 décembre 1979 (« Electoral Chief Investigating Donation to NDP Candidate »). Martin Van Kessel, anciennement négociateur auprès

de l'AFPA, a avoué avoir secrètement versé 500 $ à Bob Borreson, candidat néo-démocrate de l'Alberta, sur ordre des dirigeants du syndicat. La charte de l'Association interdit l'activité politique partisane, tandis que la loi provinciale régissant les contributions politiques, en vigueur pour la première fois à la dernière élection, stipule que toute contribution de plus de 250 $ à un parti doit être divulguée. Par ailleurs, Dennis Malayko, autre membre de l'AFPA, a remis 800 $ à M. Borreson. Ce dernier pensait alors que l'argent provenait des économies personnelles des deux hommes, et non des fonds du syndicat. Le directeur général des élections a déclaré posséder une liste de syndiqués prêts à alléguer le versement de contributions illicites à la campagne du NPD. S'il réunit les preuves voulues, il pourra réclamer la tenue d'une enquête publique en bonne et due forme. Le scandale de l'AFPA marque la deuxième fois depuis l'élection que le NPD se place dans une situation compromettante vis-à-vis les nouvelles exigences de la loi en matière de transparence électorale.

ANNEXE C

Catégorie 3 Divulgation de l'origine des dons aux candidats et aux partis, conformément à la loi

Remarque : Seules les références aux articles sont fournies ci-dessous, les articles eux-mêmes étant résumés à la catégorie 1 de l'annexe A.

1. *Sun* (Vancouver), 31 mars 1990 « Big Business and the Tories ».

2. *Sun* (Vancouver), 31 mars 1990 « Some Donors Do Business with Feds ».

3. *Toronto Star*, 15 juillet 1989 « American Firms Gave Big Bucks to Tory Coffers ».

4. *Calgary Herald*, 28 mai 1989 « Sunshine Owner Tops Election Donors List ».

5. *Calgary Herald*, 6 avril 1989 « Oilers Helped Fuel Tory Machine ».

6. *Winnipeg Free Press*, 14 juillet 1987 « Wealthy Widow Leads List of Private Political Donors ».

7. *Gazette* (Montréal), 14 juillet 1987 « Conglomerate and Receptionist Dig Deepest for Party Donations ».

8. *Globe and Mail*, 3 mai 1986 « Donations Reveal Party Strengths ».

9. *Toronto Star*, 12 juillet 1984 « CP Gave $102,000 to Liberals, Tories ».

10. *Winnipeg Free Press*, 12 juillet 1984 « Widow's $453,000 Gift to NDP Largest Political Contribution ».

11. *Gazette* (Montréal), 18 octobre 1983 « Change in Election Act to Increase Spending ».

12. *Gazette* (Montréal), 26 avril 1983 « Party Figures Show Who Donated What ».

13. *Gazette* (Montréal), 18 février 1983 « Pocklington Funded PC's Byelection Rival ».

14. *Gazette* (Montréal), 7 juillet 1982 « Quebec Law Tightens Campaign ».

15. *Globe and Mail*, 22 novembre 1981 « Eggleton Says 43 Donors Get No Favors with $1,000 ».

16. *Globe and Mail*, 11 juillet 1980 « Who's Who of Political Donors Unveiled ».

17. *Winnipeg Free Press*, 8 juillet 1980 « $18,813,147 Given to Political Parties ».

ANNEXE D

Catégorie 4 Lois inadéquates sur les contributions et les dépenses électorales

1. *Globe and Mail*, 25 novembre 1987 (« PQ Annoyed as Liberal Coffers Grow »). Voir l'annexe A, nº 29.

2. *Winnipeg Free Press*, 4 avril 1987 (« NDP Fundraising Pitch Called Abuse of Power »). Voir l'annexe A, nº 32.

3. *Gazette* (Montréal), 10 février 1987 (« Law Can't Force Party to Return Donations Illegally Gained : Hamel »). Voir l'annexe A, nº 33.

4. *Winnipeg Free Press*, 6 octobre 1986 (« Election Donors Remain Secret »). La nouvelle *Loi sur le financement électoral* du Manitoba est entrée en vigueur en 1985. Elle prévoit que l'identité des personnes ayant versé des contributions aux candidats et candidates soit divulguée. Cependant, le Nouveau Parti démocratique (NPD) a adopté un nouveau système centralisé pour le traitement des dons. Ceux-ci sont dorénavant tous transmis au parti provincial, qui se charge d'émettre des reçus d'impôt. Le parti national conserve 30 % du don et le reste est retourné au candidat. Grâce à ce système, le nom des donateurs ne figure pas sur le relevé de dépenses d'élection du candidat. Le NPD maintient que le système a été adopté non par besoin de confidentialité mais par souci d'efficacité. À l'avenir, le NPD divulguera volontairement le nom des donateurs.

5. *Chronicle-Herald* (Halifax), 16 avril 1985 (« MacLean Wants Investigation of PC Election Fund »). Le chef de l'opposition, Vince MacLean, a déclaré que le ministère des Transports met 100 000 $ à la disposition de chaque représentant des régions rurales à l'Assemblée législative; les députés sont libres d'affecter ces fonds comme ils l'entendent aux initiatives lancées dans le domaine des transports. M. MacLean affirme que cette pratique contourne de façon grossière les restrictions de dépenses que la loi impose pour les élections provinciales.

6. *Globe and Mail*, 10 avril 1985 (« Aldermen Get Cold Feet over Funds Disclosure »). Les conseillers municipaux de la ville de Toronto continuent de s'opposer à la présentation de lois exigeant la divulgation des sources de

financement électoral. Seuls 11 des 22 membres du conseil ont dévoilé de leur plein gré les dépenses et les contributions relatives aux élections de 1982. Certains ont expliqué qu'ils s'opposaient à l'avant-projet de loi parce que, malgré le plafond de 500 $ imposé sur les dons, rien n'empêcherait le NPD de verser des sommes illimitées à ses candidats et candidates lors des campagnes électorales. Un conseiller néo-démocrate a cependant signalé que chaque candidat néo-démocrate est responsable de ses propres activités de financement.

7. *Globe and Mail*, 21 novembre 1984 (« Alberta Opposition and Ministers Not Suprised that Firms Back PCs »). Les députés de l'opposition membres de l'Assemblée législative albertaine ont affirmé qu'il devrait être interdit aux sociétés contrôlées par l'Alberta Energy Co. Ltd., dont 44 % des intérêts sont détenus par la province, d'appuyer financièrement les partis politiques. Ces sociétés ont versé quatre contributions politiques en 1982.

8. *Gazette* (Montréal), 28 juin 1984 (« Publishers Happy Court Quashed Election Spending Amendments »). En vertu de la décision rendue, mardi dernier, par le juge Donald Medhurst de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, les modifications à la *Loi électorale du Canada* pour empêcher les groupes d'intérêt indépendants et les particuliers de faire des dons électoraux contrant l'action de candidats ou de partis constituent une atteinte à la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés*. « Nous partageons entièrement l'opinion du juge, de déclarer hier Jean-Robert Bélanger, rédacteur en chef du quotidien *Le Droit* et président de l'Association canadienne des éditeurs de quotidiens. Les journaux luttent pour préserver le droit de parole, or ces modifications y portent atteinte. Tous les groupes devraient avoir le droit de s'exprimer durant une élection. Ce gouvernement nous a donné la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il serait contraire à toute logique qu'il en appelle de la décision du juge. »

9. *Gazette* (Montréal), 27 juin 1984 (« Law Limiting Election Spending to Parties Ruled Unconstitutional »). Le juge Donald Medhurst de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta a décidé que les modifications à la *Loi électorale du Canada* qui interdisent les dépenses électorales autres que celles des candidats ou des partis politiques enregistrés entravent la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés*. La National Citizens Coalition (NCC), qui compte 30 000 membres, a dépensé plus de 300 000 $ en frais juridiques et en publicité durant cette bataille. David Somerville, vice-président de la NCC, a déclaré que la coalition entendait faire connaître et promouvoir plusieurs questions durant la prochaine élection fédérale. En particulier, la NCC souhaite que le gouvernement vende Petro-Canada et d'autres sociétés d'État, et qu'il abroge le programme énergétique national. Il formule plusieurs demandes : le droit à la propriété privée doit figurer dans la Constitution; le gouvernement fédéral doit réussir, d'ici trois ans, à équilibrer le budget ou, à défaut, annoncer une élection; les rentes indexées pour les députés et les fonctionnaires doivent être proscrites; les Canadiens et Canadiennes ne doivent pas être obligés de

contribuer aux fonds syndicaux; le vote de grève syndical doit être tenu secret. Ray Hnatyshyn, leader du Parti progressiste-conservateur du Canada en Chambre, a suggéré que le gouvernement obtienne une ordonnance de renvoi de la Cour suprême afin que la question puisse être résolue avant la prochaine élection fédérale.

10. *Calgary Herald*, 10 janvier 1984 (« Cabinet Plans 11 Million, Election-Year Blitz »). Le cabinet du premier ministre Pierre Trudeau prévoit le lancement d'une campagne publicitaire de 11 millions de dollars avant la prochaine élection fédérale pour diffuser de l'information au sujet des programmes fédéraux existants. Perrin Beatty, député conservateur et critique farouche des politiques publicitaires du gouvernement libéral, a qualifié cette campagne de « tentative de redorer le blason du parti en prévision de l'élection ». Ce n'est pas l'avis de John Roberts, ministre de l'Emploi, qui a déclaré que la campagne sera purement objective et non promotionnelle. Il a cependant dit espérer, à titre d'homme politique, que « si le public connaît les programmes offerts et les juge favorablement, il trouvera normal d'appuyer le parti ».

11. *Gazette* (Montréal), 3 juillet 1982 (« Quebec Law Tightens Campaign »). Pierre-Olivier Boucher, directeur général du financement des partis politiques, a annoncé qu'une nouvelle loi québécoise rendrait plus difficile la distribution de faveurs politiques. Le projet de loi 66, adopté la semaine dernière par l'Assemblée nationale, oblige les partis provinciaux et municipaux à annexer un relevé détaillé de leurs recettes et de leurs dépenses à l'état financier annuel. M. Boucher a ajouté que cette mesure « aidera les partis de l'opposition et le public à reconnaître les conflits d'intérêts dans la façon dont les services officiels adjugent les marchés ». Le projet de loi permet de resserrer les maillons d'une loi promulguée en 1977, exigeant que les partis politiques présentent des rapports financiers, mais sans qu'ils soient nécessairement très circonstanciés. Le projet de loi ignore toutefois une autre lacune de l'ancienne loi. En effet, « les sociétés et les syndicats qui, en vertu de la loi, ne peuvent faire de dons aux partis politiques au Québec, peuvent quand même contribuer n'importe quel montant, dans le plus grand secret, à l'occasion de réunions où les organisateurs font une quête. À l'élection municipale de Montréal en 1978, le Parti civique de Jean Drapeau a obtenu 44 % de son fonds électoral de 177 200 $ grâce à ce genre de contributions anonymes, révèlent les dossiers de M. Boucher. »

12. *Calgary Herald*, 18 mars 1982 (« New Bid to Limit Vote Funds »). Ed Oman, député de Calgary à l'Assemblée législative, a présenté une proposition de loi en vertu de laquelle les municipalités fixeraient elles-mêmes les plafonds de dépenses permis aux candidats et candidates lors d'élections municipales. Il a ajouté que, si le projet de loi était adopté, il deviendrait difficile d'accuser les élus municipaux de magouille et de piston par les gros bonnets. En outre, les candidats pourraient alors organiser leur campagne sans l'appui financier exclusif des « groupes bien nantis ou des intérêts particuliers ». M. Oman a déjà présenté une proposition de loi semblable, qui aurait eu pour effet de

limiter ces dépenses de façon très précise, mais certaines municipalités se sont opposées, la jugeant trop rigide. Vu la souplesse de la nouvelle proposition de loi, on peut supposer qu'elle suscitera davantage d'enthousiasme.

13. *Globe and Mail*, 22 octobre 1981 (« NDP Says PCs Spent $8 Million »). Michael Cassidy, chef du Nouveau Parti démocratique de l'Ontario, a critiqué le fait que les lois électorales de l'Ontario n'imposent aucun plafond aux dépenses électorales. Il a ajouté que le Parti progressiste-conservateur de l'Ontario a dépensé au-delà de 8 millions de dollars durant la dernière élection provinciale, soit plus du double de ce qu'a dépensé l'un ou l'autre des deux autres grands partis. À titre de comparaison, on indique que tant les conservateurs que les libéraux ont consacré quelque 10 millions de dollars à l'élection fédérale de 1980, consultation tenue à l'échelle de tout le Canada. M. Cassidy affirme que la loi en vigueur laisse à désirer, dans la mesure où elle limite le montant des contributions individuelles (2 000 $ à un parti et 500 $ aux candidats et candidates, jusqu'à concurrence de 2 000 $ aux candidats d'un même parti) ainsi que le montant réservé à la publicité dans les médias. M. Cassidy a fortement conseillé au gouvernement d'adopter les plafonds de dépenses fédéraux, qui « semblent convenir parfaitement » aux trois partis.

14. *Winnipeg Free Press*, 8 juillet 1980 (« Tax Cut Proposed for Gifts to Parties »). Gerry Mercier, procureur général conservateur, a présenté un projet de loi visant à resserrer les mailles des lois sur le financement électoral du Manitoba. Il a déclaré que la loi en vigueur a été bafouée : 4 des 12 candidats aux élections partielles provinciales de 1979 ne se sont aucunement souciés du plafond de dépenses électorales; en 1977, pas moins de 39 candidats aux élections provinciales ont négligé de présenter dans le délai imparti de soixante jours un relevé des dépenses et des contributions reçues. La nouvelle loi prévoit un crédit d'impôt calculé sur une échelle progressive, moyennant un crédit limite de 500 $ pour une contribution totale de 1 150 $ par an à un candidat ou une candidate à un parti politique enregistré.

La loi serait appliquée par une commission composée d'un président nommé par le cabinet, du directeur général des élections et de représentants de tous les partis siégeant à l'Assemblée. Cette structure permettrait d'écarter tout conflit d'intérêts. L'élargissement des dispositions de divulgation permettrait de prévenir les abus d'influence par certains donateurs. On imposerait des plafonds de dépenses pour la publicité; les dons provenant de l'extérieur du Manitoba seraient interdits, et les virements du parti national aux organisations provinciales seraient limités à 100 $ par candidat ou candidate. Il faudra absolument divulguer le nom des personnes qui contribuent plus de 250 $ par an. Les contributions des associations non constituées en personne morale et des fonds de fiducie seraient permises, à condition que l'origine des fonds soit dévoilée.

ANNEXE E

Catégorie 5 Intervention extérieure dans une campagne électorale

1. *Toronto Star*, 15 juillet 1989 (« American Firms Gave Big Bucks to Tory Coffers »). D'après les dossiers d'Élections Canada, les filiales de sociétés américaines établies au Canada — les grands gagnants de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis — comptent parmi les principaux donateurs à la campagne électorale du Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) en 1988. Nabisco Brands ltée (102 983,40 $), Merrill Lynch Canada inc. (105 469,11 $) et Budget-Rent-A-Car (100 000 $) comptent parmi les filiales qui ont aidé les conservateurs à recueillir la somme inégalée de 24,5 millions de dollars durant la campagne de 1988. Des entreprises américaines similaires, comme L'Impériale ltée (46 000 $) et Weyerhaeuser Canada ltée (30 000 $), ont aidé les conservateurs à regarnir leurs coffres en prévision de l'élection. Les libéraux ont collecté 13,2 millions de dollars et les néo-démocrates, 11,7 millions. Ces contributions excluent les millions de dollars dépensés par les entreprises faisant de la publicité en faveur du libre-échange. Ces chiffres, publiés hier, montrent que les conservateurs jouissent désormais de la faveur des grandes entreprises. À titre de comparaison, la contribution moyenne à la campagne des libéraux ne s'élevait qu'à 590 $. La *Loi électorale fédérale* ne limite pas le montant des contributions ni le nombre de donateurs. Cependant, tout don de plus de 100 $ doit être signalé.

2. *Globe and Mail*, 21 novembre 1989 (« Tory Memo Advises Favours for Donors »). Un agent du Fonds PC du Canada a proposé, dans une note, que les personnes ou entreprises ayant versé plus de 5 000 $ au fonds aient accès à des renseignements privilégiés. De grandes sociétés américaines seraient du nombre. Selon le directeur administratif du fonds, cette politique n'a jamais été mise en œuvre.

3. *Globe and Mail*, 29 novembre 1989 (« Tories Proposed Favours List, Papers Suggest »). La note dont il est fait état dans l'article précédent a été rédigée à l'intention d'un comité de cinq membres haut placés du Fonds PC du Canada, présidé par Peter Clark, frère de Joe Clark. On y propose que la liste des donateurs au parti (ce qui inclut les entreprises relevant d'intérêts américains) contienne des renseignements sur les marchés obtenus de l'État, les subventions et les questions de politique susceptibles de profiter à ces sociétés. D'après Nicholas Locke, directeur administratif du Fonds PC du Canada, aucune suite n'a été donnée à cette recommandation.

4. *Winnipeg Free Press*, 17 août 1987 (« Tories, Liberals Cash in on Out-of-Province Funding »). L'an dernier, alors qu'ils tentaient de défaire le gouvernement néo-démocrate, les conservateurs et les libéraux du Manitoba ont bénéficié de contributions considérables versées par des sociétés établies hors du Manitoba. De toutes les contributions de 250 $ ou plus, 39 % des sommes recueillies par les libéraux et 33 % par les conservateurs provenaient de particuliers ou de

sociétés établis hors du Manitoba. Les documents consultés ne reflètent que les contributions versées aux partis, non aux candidats et candidates. Carling-O'Keefe, de Toronto, a donné 1 500 $ aux conservateurs. Les banques, d'autres institutions financières et des pétrolières établies en Alberta ont versé des milliers de dollars aux conservateurs. Le Nouveau Parti démocratique (NPD) a reçu près de 100 000 $ de syndicats établis au Manitoba et dans le reste du pays. Les dons syndicaux représentent plus de 10 % de l'argent obtenu par le NPD grâce à des contributions d'envergure.

5. *Toronto Star*, 19 novembre 1985 (« Hyundai Plant Has "Nothing to Do with" Election, PM Insists »). La semaine dernière, Pierre-Marc Johnson, premier ministre du Québec, a annoncé la construction d'une usine d'assemblage d'automobiles, projet de 300 millions de dollars, dans la province. Hugh O'Neil, ministre de l'Industrie de l'Ontario, a affirmé que les conservateurs fédéraux avaient fait à Hyundai « une offre qu'elle ne pouvait refuser » pour l'amener à s'installer au Québec. Certains ont allégué que Brian Mulroney préconise la réélection du Parti québécois parce qu'il craint qu'une victoire des libéraux au Québec n'amène de l'eau au moulin des libéraux fédéraux. M. Mulroney ne voit aucune préméditation dans le fait que l'annonce coïncide avec la tenue d'élections provinciales. Pour lui, la décision « n'avait absolument rien à voir » avec la campagne électorale.

6. *Globe and Mail*, 14 avril 1985 (« Strathroy Gets 305,000 $ Just as Miller Comes to Visit »). Une heure avant l'arrivée du chef conservateur Frank Miller à Strathroy pour une visite électorale, la localité a reçu par messagerie une lettre de Dennis Timbrell, ministre des Affaires municipales de l'Ontario, annonçant l'octroi de subventions et de prêts d'une valeur globale de 305 000 $. Frank Miller a déclaré ne pas être au courant de l'affaire. Toutefois, Thomas Wolder, maire de la ville, a constaté que « les élections semblent nettement accélérer le cours des travaux publics ». Et quand on a demandé à M. Wolder, un partisan libéral, s'il voterait désormais conservateur, il a répliqué : « Je ne vous le cache pas; tout le monde le sait. J'imagine que cela changera le vote de bien des gens. » Plus tôt dans la journée, M. Miller avait annoncé un don de 500 000 $ à l'Association canadienne du diabète, puis défendu son geste en déclarant qu'un tel cadeau faisait partie des fonctions usuelles d'un premier ministre. Cet argent étant issu du fonds de roulement du ministère de la Santé, l'approbation du cabinet n'était pas nécessaire.Il a ajouté que l'annonce a été faite au cœur de la circonscription de David Iterson tout simplement parce que l'endroit se prête bien aux bains de foule.

7. *Chronicle-Herald* (Halifax), 31 mars 1985 (« Newfoundland Tory Campaign Receives 180 Million Boost »). L'annonce par John Crosbie, ministre fédéral de la Justice, et Brian Peckford, premier ministre de la province, d'un programme de construction de routes étalé sur six ans, d'une valeur de 180 millions de dollars et créateur de 1 000 emplois, a redonné de l'élan à la campagne électorale provinciale.

8. *Calgary Herald*, 24 juillet 1984 (« Free Ads May Tempt Federal Parties »). La National Citizens Coalition (NCC) a mis à la disposition des trois principaux partis politiques de l'espace publicitaire gratuit afin qu'ils puissent préciser leur position sur différentes questions. Cette manœuvre s'inscrit dans le cadre d'une campagne publicitaire nationale de 700 000 $ que la NCC prévoit entreprendre durant cette élection. Depuis la parution d'annonces pleine page dans le *Globe and Mail* et le *Toronto Star*, la NCC a obtenu des contributions nettes de 50 000 $.

9. *Calgary Herald*, 22 octobre 1982 (« Tory Vote-Buying Has Backfired in Barrhead »). Les habitants de Barrhead, collectivité où Nick Taylor, chef libéral de l'Alberta, se présente à l'élection partielle provinciale, sont peu touchés par la ribambelle de faveurs annoncées par le gouvernement au cours des dernières semaines. À l'occasion d'une réunion, les électeurs et électrices ont déclaré ne pas comprendre pourquoi les taux d'intérêt étaient subventionnés aujourd'hui, et non pas un an plus tôt lorsque la chose aurait été plus utile. Une femme s'est opposée à la décision du gouvernement d'implanter l'Alberta Correspondence School à Barrhead. Elle a déclaré que le gouvernement, pour gagner la faveur de l'électorat et diminuer les chances de victoire de Nick Taylor, cherche à greffer au sein de la collectivité un établissement qui n'y a pas sa place et dont les effectifs n'apprécieront pas beaucoup d'avoir à déménager. Sans compter que l'annonce de la constitution d'un fonds de retraite pour les veuves a dû attendre le lancement de la campagne électorale.

ANNEXE F

Catégorie 6 Collecte de fonds au bénéfice des candidats à la direction ou des agents supérieurs du parti

1. *Globe and Mail*, 7 septembre 1988 (« Turner Denies Funds Put in Trust for His Use »). D'après un article paru dans la revue *Maclean's*, les sommes réunies en 1984 pour la campagne à la direction menée par John Turner étaient destinées en partie à son usage personnel. Warren Chippindale, cadre supérieur du cabinet de comptables Coopers and Lybrand qui a également présidé le comité de financement de la campagne de M. Turner, a déclaré que l'excédent des sommes levées sur les dépenses était « tout au plus de 300 000 $ ». Selon M. Chippindale, le surplus a été déposé dans un compte pour régler en partie les frais de subsistance de John Turner dans les mois qui ont suivi la campagne. M. Turner a nié que ces sommes lui aient profité directement, à lui ou à sa famille, en précisant toutefois qu'elles avaient peut-être servi à couvrir des frais de transition, ainsi que « les dépenses légitimes qu'un parti cherchant à constituer le gouvernement doit engager avant d'être élu ».

2. *Gazette* (Montréal), 8 octobre 1986 (« Grits Asked to Pay Off Campagnolo's Mortgage »). Les « amis et admirateurs » de Iona Campagnolo, présidente du Parti libéral du Canada (PLC), espèrent amasser 75 000 $ pour payer son

hypothèque, en guise de cadeau de retraite. Une lettre a été envoyée aux plus importants donateurs du PLC, expliquant que M^me^ Campagnolo, dont toute la vie a été consacrée au parti et au public, n'a guère pu accumuler de fonds de retraite. Le nom des donateurs à ce fonds spécial ne sera pas divulgué.

3. *Globe and Mail*, 29 juillet 1986 (« Riding Gave $147,000 in Tax-Exempt Funds to Timbrell Campaigns »). L'association locale de Dennis Timbrell a contribué 147 000 $, exonérés d'impôt, aux deux campagnes de l'an dernier au cours desquelles M. Timbrell a tenté en vain de prendre la direction du Parti progressiste-conservateur de l'Ontario (PCO). En vertu des lois sur le financement électoral de l'Ontario, les associations locales sont libres de dépenser leurs fonds comme bon leur semble, même s'il leur est par ailleurs interdit de collecter des fonds exonérés d'impôt pour des campagnes de ce genre. Cette lacune législative a depuis été comblée.

4. *Globe and Mail*, 3 juin 1986 (« Riding Gave $35,000 to Grossman in Party Races »). D'après le rapport annuel de la circonscription torontoise de Larry Grossman, chef conservateur, un responsable local aurait versé des contributions exonérées d'impôt de 35 000 $ dans le cadre des deux campagnes électorales du candidat l'an dernier. Ce don semble s'ajouter à la contribution de 20 000 $ versée à l'association locale pour la campagne de mai.

5. *Globe and Mail*, 24 janvier 1986 (« The Contributors Nobody Knows »). Cet éditorial affirme que l'absence de règlements sur la divulgation d'identité des donateurs lors des campagnes à la direction (au niveau provincial comme au fédéral) constitue une importante lacune des lois électorales, qui exigent pourtant la divulgation du nom des donateurs aux partis. « Du fait qu'elles sont sélectionnées par les membres du parti, ces personnes sont investies d'une grande confiance publique. Quand elles se présentent plus tard à une élection générale, les principales sources d'appui financier sont divulguées; on part alors du principe que cela permet à la population de savoir à qui les candidats sont redevables. Or, cette information est faussée lorsque la véritable dette remonte à une étape antérieure. »

6. *Winnipeg Free Press*, 16 novembre 1984 (« Tories Pressured to Reveal Funding », article de Eric Dowd, chroniqueur ontarien). Jusqu'à présent, le PCO a choisi son chef sans informer le public du montant que les candidats consacrent à leur campagne ou de l'identité des donateurs; il a permis aux candidats de dépenser tous les fonds qu'ils pouvaient recueillir. À l'heure actuelle, des pressions s'exercent pour modifier cette pratique, compte tenu de la transparence qu'on s'attend de plus en plus à trouver dans les pouvoirs publics. Parce que le nouveau chef prendra la relève de William Davis, il est normal que le public veuille savoir qui l'appuie financièrement. Par ailleurs, à l'occasion de la campagne à la direction du Parti libéral de l'Ontario en 1982, cette formation avait imposé un plafond de 75 000 $ sur les dépenses électorales des candidats, mais sans aller jusqu'à exiger la divulgation du nom des donateurs. Le Nouveau Parti démocratique, pour sa part, avait fixé le plafond à 30 000 $ et exigé la divulgation de tous les donateurs et montants. Chez les

conservateurs, il est généralement admis que, pour avoir une chance de succès, le candidat doit disposer d'une somme variant entre 500 000 et 750 000 $. Pour cette campagne, les conservateurs ont décidé d'exiger un relevé des dépenses ainsi que le nom des donateurs, mais pas le montant de chaque contribution.

« Les donateurs appuient les chefs et les candidats politiques pour diverses raisons. Aujourd'hui, rares sont ceux qui voient dans une contribution pécuniaire le moyen de tenir politiquement un premier ministre [...]. Par contre, certaines personnes qui contribuent généreusement espèrent qu'on se souviendra d'elles ou, du moins, qu'on leur garantira, le cas échéant, l'accès aux autorités responsables lorsque l'Administration aura leur dossier en main. Comment expliquer autrement la générosité des entreprises de camionnage à l'endroit du ministre des Transports, celle des maisons de retraite à l'endroit du ministre de la Santé, en particulier, et ce uniquement en période électorale ? »

7. *Winnipeg Free Press*, 30 juillet 1980 (« Political Donation Disclosure Amendment Riles Opposition »). Russ Doern, député de l'opposition à l'Assemblée législative, a accusé le Parti conservateur d'avoir créé une « caisse noire » pour la retraite du premier ministre Sterling Lyon, et d'y avoir versé des fonds prélevés sur les contributions faites au parti. En vertu d'amendements de dernière minute à la *Loi sur le financement des campagnes électorales* du Manitoba, le nom des personnes ayant contribué à un parti avant l'entrée en vigueur de la Loi n'aura pas à être divulgué. M. Doern soutient que cet amendement vise à empêcher le Nouveau Parti démocratique de savoir qui a contribué au fonds de retraite de Sterling Lyon.

(*Voir aussi* l'annexe A, nº 39, et l'annexe B, nº 17.)

ANNEXE G

Catégorie 7 Emploi à mauvais escient de contributions électorales

1. *Chronicle-Herald* (Halifax), 28 novembre 1988 (« Conservative MP Under Investigation ».) Selon certains rapports, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) aurait entrepris une enquête sur les activités de financement du Parti conservateur, en l'occurrence du député Richard Grisé, afin de déterminer « si tous les fonds collectés ont été employés à des fins politiques ». Un ancien président de l'association locale a déclaré qu'il avait démissionné parce qu'il n'était pas convaincu que toutes les recettes rapportées avaient été employées à bon escient. Il a ajouté qu'il a dû faire des pieds et des mains pour obtenir que les 20 000 $ rapportés par un dîner-bénéfice soient déposés dans le compte de la circonscription.

2. *Gazette* (Montréal), 26 août 1988 (« Montreal MPs Deny Fund-Raising Charges as Liberals Hint PM Put Pressure on Them »). Édouard Desrosiers et Claude Lanthier, deux députés conservateurs de Montréal, ont nié les récentes

allégations publiées dans les journaux voulant qu'ils aient détourné les recettes d'un dîner-bénéfice en 1987. M. Lanthier a déclaré à la Chambre des communes que ses propos, rapportés dans le *Globe and Mail* de Toronto, avaient été déformés et mal traduits. Selon un article publié lundi dans le quotidien, Claude Lanthier aurait déclaré s'inquiéter du détournement possible des contributions politiques. La citation en cause portait sur les préoccupations de M. Lanthier au sujet des « miettes qui tombent de la table » après le versement de dons. Vincent Della Noce, député québécois, a rétracté ses déclarations voulant que le plus dur, pour un député, soit de s'abstenir de magouiller, et qu'il en savait assez pour faire jeter en prison une douzaine de personnes.

3. *Globe and Mail*, 26 août 1988 (« Tories Deny Wrongdoing on Donations »). Reprise de l'article précédent.

4. *Globe and Mail*, 25 février 1983 (« Election Funds Buy Trip »). Arthur Eggleton, maire de Toronto, prévoit se servir d'une partie du surplus de 49 293 $ de sa campagne électorale de 1982 pour se payer un voyage de huit jours en Grande-Bretagne, en compagnie de sa femme. Le maire participera à la première étape de la tournée européenne amorcée par l'Orchestre symphonique de Toronto. En outre, il prononcera un discours à la Canada-United Kingdom Chamber of Commerce et rencontrera les cadres des secteurs du tourisme et des voyages pour promouvoir les festivités marquant le 150e anniversaire de la ville de Toronto qui se tiendront l'année prochaine. M. Eggleton a ajouté que cette dépense n'était pas prévue au budget municipal. Il a également déclaré que, s'il décidait de ne pas se présenter une troisième fois en 1985, le solde, actuellement conservé en fidéicommis, irait à des œuvres de bienfaisance.

ANNEXE H

Catégorie 8 Privilèges accordés à des amis du parti au pouvoir sans qu'il y ait allégation liée à l'argent

1. *Globe and Mail*, 13 février 1989 (« OPP, Crown Attorney to Investigate Payments Made by Starr Charity »). Bob Rae, chef de l'opposition de l'Ontario, a déclaré que, malgré l'aveu de la ministre Lily Munro soupçonnée d'avoir « pistonné » sa propre mère, David Peterson n'a toujours pas sanctionné ses actions publiquement et encore moins demandé sa démission.

2. *Globe and Mail*, 2 février 1989 (« MPPs Want Probe of Ontario Place Contracts »). Les députés de l'opposition de l'Assemblée législative ontarienne ont demandé que le vérificateur provincial enquête sur l'adjudication du contrat de la Ontario Place, d'une valeur de 116 700 $ par an, à Dino Chiesa par Chaviva Hošek, ministre du Logement. M. Chiesa a travaillé pour la campagne de Chaviva Hošek.

3. *Winnipeg Free Press*, 7 mai 1987 (« "Slush Fund" Benefited NDP Friends, Filmon Says »). Gary Filmon, chef du Parti progressiste-conservateur du

Manitoba, a accusé le gouvernement néo-démocrate de se servir du Fonds de développement économique local (FDEL) pour rétribuer d'anciens députés néo-démocrates. Il a déclaré que Ken Dillen, ancien député néo-démocrate à l'Assemblée législative, a bénéficié de 100 000 $ du FDEL bien qu'il fut douteux qu'il y soit admissible. Elijah Harper, ministre des Affaires du Nord, a nié l'allégation et rappelé à M. Filmon que, il n'y a pas si longtemps encore, le gouvernement conservateur se servait du FDEL pour rétribuer les travailleurs du parti; il a évoqué le cas du prêt du FDEL à la société Centre Street Productions. Après la faillite de cette société, des irrégularités concernant l'obtention du prêt avaient fait surface.

4. *Gazette* (Montréal), 19 novembre 1985 (« Ex-Crombie Aide Given $100,000 in Contracts to Study Native Funding »). David Crombie, ministre des Affaires indiennes, a été critiqué par l'opposition pour avoir adjugé des marchés fermés à ses amis politiques. Ainsi, un expert-conseil de la Nouvelle-Écosse qui avait aidé le ministre à organiser son bureau d'Ottawa a décroché des marchés fédéraux valant environ 100 000 $. De même, une société associée à un proche du ministre devait obtenir plus de 100 000 $ pour la tenue d'un salon professionnel autochtone. Il s'agit de nul autre que Bill Marshall, organisateur en 1983 d'une campagne à la direction qui s'était avérée malheureuse pour M. Crombie.

ANNEXE I

Catégorie 9 Légitimité de s'en remettre à quelques généreux donateurs ou d'accepter les contributions de personnes insensibles aux principes du parti

1. *Winnipeg Free Press*, 17 juin 1989 (« Media Donors Upset Uruski · MLA Suggests Gifts Show Bias »). Bill Uruski, député néo-démocrate à l'Assemblée législative, a déclaré qu'il est difficile de véhiculer le message de son parti lorsqu'il existe des liens flagrants entre les responsables des médias électroniques et les partis conservateur et libéral. Par exemple, Izzy Asper, propriétaire de CKND, a contribué, en son nom personnel et par l'entremise de ses sociétés, 5 850 $ aux libéraux en 1988 et 300 $ aux conservateurs. Moffat Communications ltée a contribué, l'an dernier, 4 500 $ aux libéraux et 12 000 $ aux conservateurs. Aucune de ces sociétés n'a appuyé le Nouveau Parti démocratique (NPD). En revanche, le personnel de ces stations affirme qu'en raison même des tendances politiques du propriétaire, il fait preuve d'une vigilance accrue dans le but d'assurer l'impartialité des reportages.

2. *Gazette* (Montréal), 4 mai 1987 (« NDP's New Dilemma : Should It Accept Corporate Donations ? »). Maintenant que le NPD occupe le deuxième rang des sondages d'opinion publique, il éprouve de plus en plus de difficulté à refuser les dons de sociétés. Auparavant, il déclinait par principe, « comme un édenté qui refuserait du steak pour des raisons morales ». Dennis Young,

secrétaire national du NPD, a déclaré qu'il lui arrive de plus en plus fréquemment de renvoyer à de grandes entreprises les chèques qu'elles adressent de leur propre initiative au parti. Le NPD refuse les contributions de sociétés par actions et de nombreuses sociétés fermées.

3. *Winnipeg Free Press*, 4 avril 1987 (« NDP Fundraising Pitch Called Abuse of Power »). Gerry Mercier, député conservateur à l'Assemblée législative, a critiqué le NPD pour avoir collecté des fonds en vendant des billets 200 $ pièce pour des dîners où les hôtes auraient l'occasion de rencontrer 13 ministres. Les représentants de banques et de sociétés qui traitent avec l'Afrique du Sud peuvent assister au dîner organisé par le NPD, mais leurs dons leur seront retournés. Le NPD refuse les contributions de toute entreprise associée au gouvernement de l'apartheid.

ANNEXE J

Catégorie 10 Pression exercée sur une commission de délimitation des circonscriptions électorales

1. *Sun* (Vancouver), 6 août 1980 (« Inquiry Clears McCarthy »). Le procureur général de la Colombie-Britannique a annoncé que, selon son ministère, aucun préjudice n'aurait été commis lors de la délimitation de la circonscription de Vancouver–Little Mountain. Un ancien employé de la Commission électorale avait juré sous serment que Grace McCarthy, vice-première ministre, avait enjoint au commissaire indépendant de modifier les limites de sa circonscription électorale. Cette circonscription est essentiellement un carré, dont un des côtés serait flanqué d'un « doigt » de terre. Selon les allégations portées, M^me^ McCarthy aurait exigé que cet appendice soit inclus dans sa circonscription.

ANNEXE K

Tableau 3.K1
Ensemble des allégations d'abus d'influence, 1979–1990

	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90*	Total
1. Lien entre un don à un parti ou à un candidat et les privilèges (marché ou subvention) que reçoit le donateur	2	1		1	1	2	2	8	10	7	15	6	55
2. Dérogation aux lois sur les plafonds de contributions ou de dépenses électorales	2	1	1	2	2	2	2	1	1	1	26		41
3. Divulgation de l'origine des dons aux candidats et aux partis, conformément à la loi		2	1	2	4	2		1	2		3	2	19
4. Lois inadéquates sur les contributions et les dépenses électorales		2	1	3		3	2	1	1	3	1		17
5. Intervention extérieure dans une campagne électorale				1		3	6		1		2		13
6. Collecte de fonds au bénéfice des candidats à la direction ou des agents supérieurs du parti		1				1		5		1			8
7. Emploi à mauvais escient de contributions électorales					1					3			4
8. Privilèges accordés à des amis du parti au pouvoir sans qu'il y ait allégation liée à l'argent							1		1		2		4
9. Légitimité de s'en remettre à quelques généreux donateurs ou d'accepter les contributions de personnes insensibles aux principes du parti									2		1		3
10. Pression exercée sur une commission de délimitation des circonscriptions électorales		1											1

*De janvier à mars uniquement.

Table 3.K2
Ensemble des allégations d'abus d'influence, 1979–1990, ventilées par paliers de gouvernement

	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90*	Total
1. Lien entre un don à un parti ou à un candidat et les privilèges (marché ou subvention) que reçoit le donateur													
M		1							3		4		8
P	2			1	1	1		3	2	3	5		18
F						1	2	5	5	4	6	6	29
Total													55
2. Dérogation aux lois sur les plafonds de contributions ou de dépenses électorales													
M											4		4
P	2		1	2	1	2		1	1		13		23
F		1			1		2			1	9		14
Total													41
3. Divulgation de l'origine des dons aux candidats et aux partis, conformément à la loi													
M			1	1	1								3
P				1	1			1			1		4
F		2			2	2			2		2	2	12
Total													19
4. Lois inadéquates sur les contributions et les dépenses électorales													
M		1		2			1		1		1		6
P		1	1	1			1	1		2			7
F						3				1			4
Total													17
5. Intervention extérieure dans une campagne électorale													
M							1						1
P				1		2	3		1				7
F						1	2				2		5
Total													13
6. Collecte de fonds au bénéfice des candidats à la direction ou des agents supérieurs du parti													
M													
P		1				1		3					5
F								2		1			3
Total													8

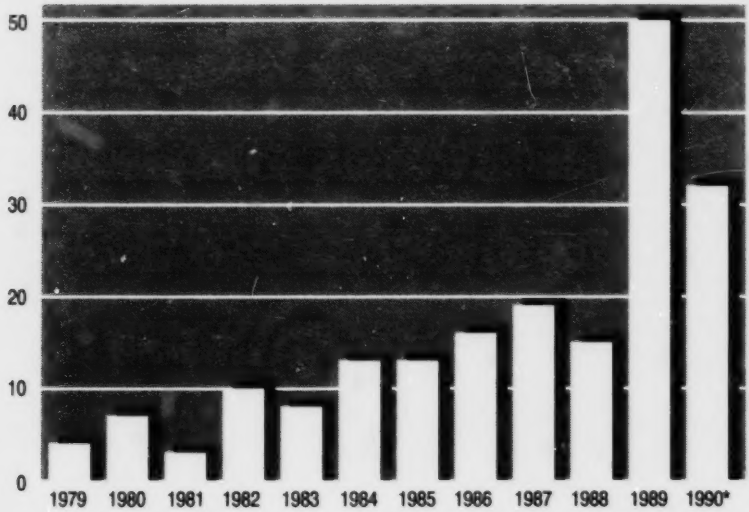
Table 3.K2 (suite et fin)
Ensemble des allégations d'abus d'influence, 1979–1990, ventilées par paliers de gouvernement

	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90*	Total
7. Emploi à mauvais escient de contributions électorales													
M					1								1
P													
F										3			3
Total													4
8. Privilèges accordés à des amis du parti au pouvoir sans qu'il y ait allégation liée à l'argent													
M													
P									1		2		3
F							1						1
Total													4
9. Légitimité de s'en remettre à quelques généreux donateurs ou d'accepter les contributions de personnes insensibles aux principes du parti													
M													
P									1		1		2
F									1				1
Total													3
10. Pression exercée sur une commission de délimitation des circonscriptions électorales													
M													
P		1											1
F													
Total													1

*De janvier à mars uniquement.

M: municipal; P: provincial; F: fédéral.

Figure 3.K1
Ensemble des allégations d'abus d'influence, 1979–1990, ventilées par année



*Les huit allégations faites durant les trois premiers mois de 1990 sont extrapolées, ce qui donne 32 allégations pour l'année entière.

NOTES

Cette étude a été complétée le 31 janvier 1991. Les renseignements concernant l'affaire Patti Starr et l'arrêt *Lavigne* sont à jour au 30 juin 1991.

1. C'est en 1979 que le *Canadian News Index* a établi la rubrique intitulée « conflits d'intérêts », dénotant une sensibilité nouvelle aux questions d'éthique politique.

2. Tous ces articles relatent différents types d'abus d'influence, sauf ceux de la catégorie 3 (19 des 165 cas), qui contiennent simplement des rapports sur les documents pour divulgation, notamment les listes de donateurs aux partis politiques et aux candidats.

3. Dworkin (1978, 180–182), théoricien du droit contemporain, applique ainsi le principe constitutionnel de l'égalité aux organisations politiques des démocraties libérales occidentales :

> On pourrait dire que les particuliers méritent tous la même considération et le même respect en ce qui a trait à l'édification et à l'administration des institutions politiques qui les gouvernent [...]. Ils possèdent tous ce droit, non pas en vertu de leur naissance, de leur mérite ou de leur excellence, mais simplement parce qu'ils sont des êtres humains capables d'élaborer des plans et de rendre justice.

4. En matière d'abus d'influence, l'étude des articles parus au cours des deux dernières années aux États-Unis révèle que c'est le lien entre les contributions politiques et les faveurs accordées par des titulaires de charge publique qui constitue l'aspect le plus préoccupant pour les Américains. La plupart de ces articles concernent l'affaire Jim Wright, le président démocrate de la Chambre des représentants, qui aurait usé de son influence pour aider certaines sociétés de crédit immobilier en difficulté, parce que celles-ci avaient appuyé financièrement ses campagnes. Adams (1990) a étudié en profondeur le lien existant entre les contributions politiques et l'intervention des élus dans l'activité des législateurs fédéraux en matière de crédit immobilier.

5. La proportion de particuliers qui appuient financièrement le Nouveau Parti démocratique (NPD) est en réalité supérieure à un tiers, si l'on tient compte des sources premières. Ceci est attribuable au fait qu'en 1986, près de 48 % du financement du NPD provenait d'ailes provinciales du parti (Stanbury 1989, 362), et qu'une proportion considérable de ces fonds correspondait probablement à des dons de particuliers.

6. Stanbury (1989) rapporte que le Nouveau Parti démocratique (NPD) a reçu en 1986 une contribution de 93 943 $; de même, en 1983, il en a encaissé une de 453 365 $ cette fois. Ces dons considérables contredisent l'importance que le NPD semble accorder aux dons de particuliers. En fait, dans les deux cas, la donatrice était Irene Dyck, réceptionniste de 76 ans du bureau du parti à Calgary. En 1979, son mari avait fait fortune en vendant quelques terrains situés en banlieue de Calgary. Et parce que le couple avait toujours été militant du NPD, la veuve décida que cette formation recevrait une partie de sa fortune. (Voir également *Winnipeg Free Press*, 12 juillet 1984; *Gazette* (Montréal), 14 juillet 1987.)

   L'annexe C contient une liste des articles traitant de la divulgation du nom des donateurs aux campagnes électorales.

7. Ce chiffre ne donne peut-être pas une idée juste des dons versés au Nouveau Parti démocratique par les syndicats, car on n'a pas tenu compte de la proportion des dons versés aux partis provinciaux par les syndicats.

8. Stanbury (1989) définit arbitrairement les donateurs « importants » comme des personnes qui versent plus de 2 000 $ — ou 10 000 $ dans le cas de sociétés. Par contre, d'après les articles traitant du sujet, un donateur important serait un particulier ou une société qui fait un don minimum variant entre 500 $ et 1 000 $.

9. En limitant à 500 $ la contribution que chaque parti néo-démocrate provincial peut verser au parti national, on provoquerait une plus grande séparation entre les volets provincial et fédéral du parti, ce qui pourrait soulever l'opposition des membres pour des raisons idéologiques. Il existe cependant des méthodes autres que financières de favoriser l'intégration des ailes fédérale et provinciales; l'avantage que le Nouveau Parti

démocratique retirerait en limitant l'impact des grosses contributions sur le Parti conservateur et le Parti libéral pourrait suffire à encourager ses membres à appuyer la proposition.

10. Au chapitre des limites imposées sur les dons, il ne semble pas justifié de traiter les sociétés avec plus d'indulgence que les particuliers, car les députés sont aussi redevables envers l'un ou l'autre de ces donateurs.

11. L'interdiction faite aux sociétés de verser des dons politiques vise probablement à faciliter les contrôles, puisqu'un président-directeur général ne peut plus désormais contribuer deux fois, une en son nom propre et l'autre au nom de sa société. Par souci d'équité, cette interdiction devrait aussi s'appliquer aux syndicats. Bien qu'à long terme l'approche du Québec puisse s'avérer rentable pour le financement électoral au niveau fédéral, elle demeure impraticable à court terme en raison du changement radical que devraient apporter les partis à leurs stratégies de financement.

12. Le rapport Parker (Canada, Commission 1987) contient une étude intéressante sur la divulgation et la récusation prises comme moyens de prévenir les conflits d'intérêts.

13. Hormis le Nouveau-Brunswick, les provinces disposent toutes aujourd'hui de lois sur les conflits d'intérêts, qui interdisent aux ministres et députés de participer au processus décisionnel partout où un gain personnel pourrait être réalisé, et ce même si le gain consiste en un don fait au parti. En vertu d'une loi promulguée en 1978 au Nouveau-Brunswick, les ministres doivent informer un juge des avantages reçus de toute source, pour lui permettre de déterminer si cela les place en situation de conflit d'intérêts. C'est ainsi que le premier ministre Richard Hatfield a été jugé en conflit d'intérêts parce qu'il avait touché une série de suppléments de revenu du Parti progressiste-conservateur. Conformément à la décision rendue par le juge, M. Hatfield a remboursé les suppléments. En 1980 toutefois, l'Administration a modifié la loi de façon que Richard Hatfield n'ait plus, à l'avenir, à se conformer au jugement. Le juge qui avait tranché la question a démissionné, en arguant que le gouvernement venait d'offrir aux partisans un moyen permettant de verser des pots-de-vin en échange de faveurs accordées par le ou la titulaire d'une charge publique. En fin de compte, le versement de suppléments par un parti à son chef n'est pas déloyal en soi; il doit simplement être réglementé de façon que les membres du parti sachent ce qu'il advient de leurs contributions, et que les donateurs à ce fonds spécial ne reçoivent pas de faveurs particulières en contrepartie de leurs contributions.

RÉFÉRENCES

Abréviations :

C.A.	Cour d'appel
C.L.L.C.	Canadian Labour Law Cases
C.S.C.	Cour suprême du Canada
H.C.	Haute Cour de justice
L.Q.	Lois du Québec
L.R.C.	Lois révisées du Canada
L.R.M.	Lois révisées du Manitoba
Ont.	Ontario
O.R.	Ontario Reports

Adams, James Ring, *The Big Fix*, New York, John Wiley, 1990.

Canada, *Charte canadienne des droits et libertés*, dans *Loi de 1982 sur le Canada*, L.R.C. (1985), appendice II, nº 44, annexe B, partie I.

———, *Code criminel*, L.R.C. (1985), chapitre C-46.

———, Commission d'enquête sur les faits reliés à des allégations de conflits d'intérêts concernant l'honorable Sinclair Stevens, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Harvard University Press, 1978.

———, *A Matter of Principle*, Cambridge, Harvard University Press, 1985.

Greene, Ian, « Conflict of Interest and the Canadian Constitution : An Analysis of Conflict of Interest Rules for Canadian Cabinet Ministers », *Revue canadienne de science politique*, nº 23 (1990), p. 233–256.

Kernaghan, Kenneth, « Codes of Ethics and Administrative Responsibility », *Administration publique du Canada*, nº 17 (1974), p. 527–541.

Manitoba, *Loi sur le financement des campagnes électorales*, L.R.M. 1987, chapitre E32.

Ontario, Commission sur le financement des élections. Étude comparative de la législation applicable au financement des élections 1988, Toronto, La Commission, 1988.

Québec, *Loi électorale*, L.Q. 1984, chapitre 51.

Re Lavigne and Ontario Public Service Employees Union, (1986) 55 O.R. (2d) 449 (H.C.), motifs supplémentaires à (1987) 87 C.L.L.C. 14,044 (H.C. Ont.), infirmé par (1989) 89 C.L.L.C. 14,011 (C.A. Ont.), confirmé par (1991) 91 C.L.L.C. 14,029 (C.S.C.).

Russell, Peter, Joseph Fletcher, Philip Tetlock et Paul Sniderman, « The Charter Project : Attitudes Toward Civil Liberties in Canada ».

Projet financé par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada : données recueillies par l'Institut de recherches sociales de l'Université York, Toronto, 1987.

Stanbury, W.T., « Financing Federal Political Parties in Canada, 1974–1986 », dans A.G. Gagnon et A.B. Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition : Discourse, Organization, and Representation*, Scarborough, Nelson Canada, 1989.

4

LA PUBLICITÉ ÉLECTORALE NÉGATIVE
Une analyse des résultats de recherche à la lumière des pratiques au Canada

Walter I. Romanow
Walter C. Soderlund
Richard G. Price

PAR DÉFINITION, la politique engendre des affrontements. La politique étant le mode de gestion des conflits de la société, elle donne lieu à des comportements antagonistes qui peuvent devenir très acrimonieux. On établit donc des règles, formelles ou non, sur la façon dont les simples citoyens, les groupes et les partis politiques participeront à cette compétition qui détermine « qui aura quoi, quand et comment ». Comme elles décident qui dirigera, les campagnes électorales sont souvent hargneuses puisque le moyen le plus direct pour être élu, c'est de gagner le vote des électeurs et des électrices. Il en a toujours été ainsi au Canada, mais ces dernières années de nouveaux médias sont entrés en scène et semblent exacerber les antagonismes, les stratèges politiques ayant appris à utiliser le pouvoir de persuasion de ces médias, surtout celui de la télévision.

Pour évaluer le phénomène de la publicité négative, il importe de savoir qu'autrefois les campagnes électorales au Canada n'étaient pas des modèles de bienséance. Il semble qu'attaquer un ou une adversaire politique est considéré depuis longtemps comme un stratagème électoral intéressant, surtout quand l'adversaire est un député sortant. Il est donc important de souligner que la publicité négative se réclame d'une longue tradition. Aujourd'hui, cependant, elle

utilise un média très puissant (la télévision) pour un type de publicité très raffiné qui s'est avéré efficace dans d'autres domaines; c'est pourquoi les Canadiens et les Canadiennes s'en inquiètent tant.

On peut dire que la publicité négative trouve son origine dans la publicité comparative qui compare des produits concurrents. Ce lien prend d'autant plus d'importance que nous savons que, depuis 1952, soit l'année où sont apparus les messages publicitaires électoraux (pendant la campagne présidentielle américaine), ceux et celles qui conçoivent et réalisent les messages politiques sont des responsables hautement expérimentés et créatifs du milieu de la publicité. La publicité est ainsi devenue plus déterminante pour l'issue des campagnes électorales, et les personnes qui forgent les messages semblent percevoir de plus en plus la publicité négative ou agressive comme une tactique de campagne particulièrement efficace. La popularité des messages commerciaux agressifs en campagne électorale peut aussi s'expliquer par le fait que le « message » dure souvent trente secondes ou moins. En un si court laps de temps, il est pratiquement impossible d'aborder des questions complexes au niveau cognitif. On fait plutôt appel au niveau affectif, aux « réactions viscérales ».

Nous avons d'autres raisons de croire que la publicité électorale télévisée prend plus d'importance comme mode d'intervention décisif pour le résultat du vote. Premièrement, des études montrent qu'environ 25 % des Canadiens et Canadiennes sont des analphabètes fonctionnels (Calamai 1987), auxquels s'ajoutent encore 20 % qui choisissent de ne pas lire (Smith 1990). On en conclut que presque la moitié de la population canadienne n'est pas susceptible de lire des reportages sur les campagnes ou de voir les messages publicitaires électoraux dans les journaux et magazines. Dans la même veine, les rédacteurs et rédactrices en chef des journaux canadiens se sont dits inquiets de ce qui semble être l'absence d'une nouvelle génération de lecteurs et lectrices. Autrement dit, les jeunes électeurs et électrices (de 18 à 21 ans) ne lisent probablement pas les journaux (Sutter 1990; Meyer 1985, 15).

Deuxièmement, il est devenu évident depuis les deux dernières campagnes électorales fédérales que l'opinion très ancienne sur la loyauté des électeurs à un parti politique (le concept de l'« identification au parti ») ne tient plus. Les facteurs à court terme associés à la campagne électorale même auront dorénavant beaucoup plus de poids qu'on ne le présumait dans le passé.

Les partis ne peuvent plus axer leurs stratégies électorales surtout sur le renforcement et la mobilisation de leur électorat fidèle. Plus que jamais, tous les électeurs et électrices sont des « agents libres ».

Étant donné le type de dépenses électorales qu'engagent les partis politiques, il est évident que les réclames télévisées sont pour eux le moyen idéal de rejoindre le public. Bref, dans les années à venir, la campagne électorale deviendra beaucoup plus déterminante qu'elle ne l'a été traditionnellement en politique canadienne et la publicité (surtout la publicité négative ou agressive) jouera un rôle plus décisif.

Dans cette étude, nous examinerons la publicité négative de deux façons : par une révision des écrits qui traitent de ce phénomène et par des entrevues réalisées avec les meilleurs stratèges politiques, sondeurs et publicitaires du monde politique canadien afin de connaître leurs opinions sur les aspects les plus importants de la publicité négative, incluant la possibilité d'une réglementation.

LES DÉFINITIONS

La publicité négative

La publicité négative, selon Kern (1989, 93), est généralement définie comme celle qui est dirigée contre les points faibles de l'adversaire, qu'ils aient trait à sa personnalité ou à ses positions. Pfau et Burgoon (1989, 53) limitent la définition de la publicité négative à ce qui insiste sur les attributs négatifs d'un adversaire, bien que la recherche laisse maintenant croire que dans la publicité négative, il y a en fait une corrélation entre les prises de position des candidats et candidates et leur image. Taras (1990, 219) décrit la publicité négative comme une tentative pour discréditer un adversaire en le ridiculisant ou en démolissant purement et simplement sa réputation ou les réalisations de son mandat. Selon lui, la compétence, les motifs, l'intelligence et l'intégrité des adversaires sont remis en question dans le but d'infliger un tort irréparable — au moins pour la durée de la campagne. La définition de Merritt (1984, 27) se concentre elle aussi sur l'effet recherché du message, puisque la publicité négative identifierait l'adversaire et ferait explicitement allusion à son image générale ou à certaines de ses politiques dans le but de créer un effet négatif. En outre, selon Kern (1989, 106 et 107), la publicité négative qui agit dans le domaine affectif se divise en trois types : celle qui fait appel au doute en remettant en question l'intégrité ou la compétence d'un candidat rival; celle qui suscite la colère en laissant entendre que l'électorat sera lésé d'une façon ou d'une autre par les politiques d'un rival; celle qui rappelle la « dure réalité » en insinuant que l'électeur ou l'électrice deviendra vulnérable face à des forces puissantes et incontrôlables, par exemple la drogue et le crime.

La publicité comparative

Même si nous avons dit plus tôt que la publicité politique négative pouvait bien prendre sa source dans la publicité comparative, il importe de signaler que les deux formes sont manifestement différentes. Dans la publicité comparative, on compare généralement deux ou plusieurs marques nommées ou reconnaissables (Coke, Pepsi ou 7-Up) d'un même produit, en fonction de certaines caractéristiques — comme la quantité de caféine (Wright *et al.* 1984, 386–407). Ce qui distingue la publicité comparative de la publicité électorale négative est très net : si une annonce vise surtout à valoriser l'image d'un candidat ou d'une candidate au détriment de son adversaire, par exemple en comparant les votes ou les prises de position, alors on peut parler de publicité comparative. C'est seulement quand l'annonce vise à dégrader l'image du rival au profit de l'annonceur qu'elle serait considérée comme de la publicité négative ou agressive (Merritt 1984, 27).

En résumé, la publicité négative a les caractéristiques suivantes : habituellement, l'attaque ne vise pas seulement les qualités personnelles d'un candidat ou d'une candidate. Que ce soit explicite ou non, le message avise l'électorat que la société ou certains de ses segments seront lésés dans une certaine mesure si l'adversaire est élu. Ainsi, il arrive que la publicité négative atteigne durement la personne visée, comme le dit Taras (1990), mais la gravité de la blessure qui menace la société est laissée à l'imagination du public.

La publicité doctrinale

Dans toute discussion de la publicité électorale, il faut tenir compte d'une autre catégorie, celle de la publicité doctrinale. Cette dernière a été définie comme un éditorial rémunéré puisqu'elle présente un point de vue sur un sujet d'intérêt public généralement controversé. Lors d'un séminaire tenu en 1977 sous l'égide du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), de l'Association du Barreau canadien et de la Faculté de droit de l'Université de Toronto, on a fait une distinction très nette entre la publicité doctrinale et les autres formes de publicité. La publicité doctrinale, note le CRTC, aborde directement dans l'arène politique des sujets politiquement controversés. Elle tente d'influer sur l'issue des débats politiques qui pourraient teinter le climat social, politique et économique de l'annonceur. De façon générale, elle peut aussi, selon le CRTC, tenter de promouvoir directement une philosophie politique ou économique (Conseil 1977, 15 et 16). La publicité doctrinale n'est ni bonne ni mauvaise en soi et peut avoir des répercussions sociales positives ou négatives, selon les mobiles de l'annonceur.

La publicité des tiers

La publicité des tiers est proche parente de la publicité doctrinale puisqu'elle vise à influer sur les débats politiques. Au Canada, les tiers sont des particuliers ou des groupes qui, au sens de la *Loi électorale du Canada*, ne briguent pas eux-mêmes les suffrages. Les tiers ne sont pas tenus de s'enregistrer et, à tort ou à raison, ne se sentent pas visés par les exigences de la Loi à l'égard notamment des budgets ou du moment de diffusion des messages publicitaires, ni par les règlements du CRTC au sujet du traitement équitable des partis et des candidats ou candidates. Comme on l'a vu dans les campagnes électorales au Canada, les tiers ont choisi, pour défendre leur cause, d'utiliser librement et abondamment la publicité négative à l'encontre de partis ou d'individus. En entrant dans l'arène politique sans invitation (présumons-nous), les tiers jouent un double rôle. Premièrement, ils soulèvent des sujets que tous les partis politiques souhaiteraient peut-être éviter (par exemple l'avortement ou la pension de retraite des politiciens et politiciennes). Deuxièmement, ils servent à faire dévier les critiques désobligeantes que pourrait amener l'attaque directe d'un candidat par un autre. Ainsi, pour évaluer la publicité négative, il faut absolument examiner le rôle des tiers dans les campagnes électorales.

L'HISTORIQUE DE LA PUBLICITÉ NÉGATIVE

Certains chercheurs affirment que la publicité négative télévisée est apparue aux États-Unis dès la campagne présidentielle de 1952, année où la télévision est devenue un média populaire au Canada. Pendant cette campagne, les démocrates lançaient au général Dwight Eisenhower : « *How's that again, General ?* » (Comment dites-vous, Général ?) (Diamond et Bates 1984, 84.) D'autres prétendent que la première publicité négative a fait son apparition lors de la campagne de 1956, dans une annonce où le candidat démocrate, Adlai Stevenson, demandait au public : « *Are you nervous about Nixon ?* » (Nixon vous fait-il peur ?) (*Television/Radio Age* 1988.)

Même si ces messages paraissent bien timides aujourd'hui, il est certain que celui produit par les démocrates en 1964 contre le candidat républicain à la présidence, Barry Goldwater, exploitait l'impact émotif de la télévision au maximum. On y voyait une jeune fille en train d'effeuiller une marguerite en comptant à haute voix; il y avait enchaînement d'une voix d'homme qui poursuivait le compte jusqu'à l'apparition d'un nuage en forme de champignon nucléaire. Puis la voix hors champ du président Lyndon Johnson disait : « Voilà les enjeux [...]. Nous devons nous aimer ou périr. » (Diamond et Bates 1984, 129.) Même si à aucun moment on ne mentionnait le nom

de Goldwater, il était évident que la réclame dénonçait sa position selon laquelle il faudrait peut-être utiliser des armes nucléaires pour régler la guerre du Viêt-nam. À dessein, semble-t-il, l'annonce n'a été diffusée qu'une seule fois. Pourtant, elle est citée, encore aujourd'hui, comme un exemple « classique » de publicité négative. L'annonce de « l'ours dans les bois », pour la campagne présidentielle de 1984, et la fameuse annonce de la « porte tournante » de la campagne de 1988 sont les seules qui semblent avoir eu un effet aussi mémorable, et celles-là ont été diffusées à maintes reprises.

Il est devenu évident que la publicité négative, par son impact émotif et dramatique rehaussé par la télévision, est généralement efficace (les résultats de recherche à cet égard sont exposés en détail plus loin dans la présente étude). L'emploi de la technique est nettement à la hausse aux États-Unis. Par exemple, en 1984, le rapport des messages négatifs aux messages positifs était de 50-50 dans les campagnes électorales au Sénat américain. En 1986, parfois 80 % (voire 90 %) des annonces étaient négatives (Louden 1990, 1). Lors de la campagne présidentielle de 1988, 39 % des messages publicitaires produits pour George Bush et 49 % de ceux produits pour Michael Dukakis ont été jugés négatifs. Quelque 40 % du budget total de la campagne de George Bush a été consacré à diffuser ce qu'on a jugé être les six meilleures annonces négatives, dont trois ont eu beaucoup d'impact (Devlin 1989, 406). Dans une entrevue, Gina Garramone (1990), une chercheuse américaine reconnue dans le domaine de la publicité négative, a dit croire que cette tactique électorale serait largement utilisée au niveau des États et même des municipalités aux États-Unis.

On peut considérer que la publicité négative est apparue au Canada lors des élections générales de 1935 avec les messages « *Mr. Sage* ». Une agence de publicité de Toronto avait conçu cette campagne publicitaire pour le Parti conservateur du Canada. Les sketches radiophoniques attaquaient personnellement Mackenzie King d'une manière « qui rendit les libéraux furieux et la plupart des conservateurs honteux » (Peers 1969, 166). Des dispositions législatives ont par la suite interdit la diffusion de tels sketches.

Quant aux publicités télévisées, Taras (1990, 220) fait remarquer qu'on en a utilisées lors des élections de 1957, mais que les annonces négatives apparaissent pendant la campagne de 1979, où Pierre Trudeau est pris à partie à la télévision française. Il signale aussi la féroce annonce « château de cartes » qui se moquait de Joe Clark en 1980, de même que celle de 1988 évoquant la disparition du 49e parallèle dans le but de discréditer l'Accord de libre-échange conclu par le gouvernement conservateur avec les États-Unis. Cette dernière annonce a eu un

tel succès que les conservateurs se sont sentis obligés de réaliser leur propre message pour « rétablir la frontière ». Taras analyse aussi la campagne publicitaire sur le thème « faire sauter le pont », par laquelle les conservateurs ont tenté de miner l'identification de John Turner au patriotisme canadien, identification que celui-ci avait réussi à imposer lors des débats des chefs (*ibid.*, 220–222).

Deux autres points sont à signaler à propos de l'évolution de la publicité négative au Canada. Premièrement, l'industrie canadienne de la publicité ne se distingue pas tellement de son équivalent américain. D'ailleurs, la plupart des agences importantes au Canada appartiennent à des agences américaines. Comme il est évident que les partis canadiens ont étroitement associé à la planification de leurs campagnes des agences et des stratèges de publicité, les tendances quant à l'emploi de la publicité négative devraient ressembler à celles observées aux États-Unis. Bien qu'il y ait de subtiles différences entre les deux régimes politiques (ce que nous examinerons plus loin), la rareté d'ouvrages canadiens sur les « effets mesurés » de la publicité négative nous oblige à nous appuyer sur des études réalisées aux États-Unis.

Deuxièmement, quant à la publicité des tiers, un bref survol de la législation pertinente fait ressortir l'importance d'un arrêt de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, rendu en 1984 (*National Citizens' Coalition Inc.*). La National Citizens' Coalition avait contesté l'interdiction de la publicité des tiers pendant les campagnes électorales en se fondant sur la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui garantit notamment la liberté d'expression. Le juge Medhurst a déclaré ne voir aucun motif pour limiter la liberté d'expression durant les élections et a donc levé l'interdiction. Le gouvernement libéral de l'époque et le gouvernement conservateur qui lui a succédé ont préféré ne pas contester le jugement. Rendu juste avant les élections de 1984, l'arrêt n'a pas vraiment eu de répercussions sur la campagne électorale de cette année-là. En 1988 par contre, les prises de position de certains groupes sur le libre-échange et sur d'autres questions ont montré de façon tangible que la publicité des tiers (si elle demeurait incontestée) jouerait un rôle important dans les futures campagnes électorales[1].

À l'heure actuelle, cela signifie que les partis politiques enregistrés ainsi que leurs candidats et candidates sont grandement défavorisés puisque, contrairement aux tiers, ils doivent se plier à une série de règles sur les dépenses électorales et s'abstenir de diffuser des annonces durant d'importantes périodes de la campagne. De toute évidence, certains protagonistes des campagnes électorales ont des atouts dans leur manche, et ce ne sont pas les partis politiques.

LES RÉSULTATS DES RECHERCHES

La publicité négative en tant que phénomène politique aux États-Unis est étudiée depuis bon nombre d'années par des chercheurs et chercheuses qui emploient des méthodes variées, et la recherche se poursuit. Une série de conclusions relativement cohérentes ressort déjà de la documentation quant aux effets à court terme de la publicité négative sur une campagne. Quant aux effets à long terme sur l'attitude de la société à l'endroit de la politique et des politiciens et aux autres effets plus subtils sur l'activité politique, notamment la négativité des campagnes et le recrutement de bons candidats, les commentaires abondent, mais les ouvrages reliant de tels effets à la publicité négative sont beaucoup plus spéculatifs.

Les effets à court terme

Le premier effet de la publicité négative est de déplaire : quand on leur pose la question, les gens disent ne pas l'aimer. Ainsi, dans un sondage effectué en septembre 1990 au Michigan, 58 % des répondants et répondantes ont dit ne pas aimer les annonces télévisées qu'ils venaient de voir et 85 % ont exprimé leur dégoût pour les publicités télévisées qui attaquaient les candidats et candidates personnellement (Edmonds 1990, 1A). Cette conclusion, largement confirmée par tous les ouvrages (Stewart 1975; Garramone 1984; Merritt 1984), se retrouve dans les analyses des groupes de discussion des messages publicitaires (Colford 1986). Des données canadiennes la corroborent. En effet, un sondage Gallup canadien, datant de novembre 1988, indique que 60 % de la population canadienne s'oppose aux annonces politiques critiquant les politiques et les chefs d'un autre parti (Bozinoff et MacIntosh 1988, 1). En approfondissant cette question lors de notre entrevue avec des responsables de Gallup, nous n'avons trouvé aucune variation statistique sensible selon diverses variables comme la région, la langue maternelle, l'emploi, le revenu, le niveau d'instruction et la taille de la localité. Autrement dit, les Canadiens et les Canadiennes en général n'apprécient pas la publicité négative.

Cependant, les répondants et répondantes d'une étude américaine récente, tout en disant désapprouver la publicité négative, affichaient dans 2 cas sur 3 un taux de mémorisation élevé à l'égard des annonces négatives (Johnson-Cartee et Copeland 1989, 893). Des recherches antérieures vont dans le même sens (Richey *et al.* 1975, 233). De plus, ces mêmes personnes approuvaient généralement certaines formes particulières de publicité négative, comme les annonces portant sur les antécédents et sur les prises de position politiques

du candidat ou de la candidate, ou sur ses éventuels démêlés avec la justice. Toutefois, les annonces contenant des allusions au dossier médical d'un individu, à sa vie personnelle, à ses convictions religieuses, à sa vie sexuelle, aux membres de sa famille ou à sa vie conjugale actuelle ou passée étaient généralement mal perçues (Johnson-Cartee et Copeland 1989, 893).

Comme la société en général n'aime pas la publicité négative, « l'effet boomerang » est toujours possible. Comme l'explique Garramone (1984, 251), si une attaque virulente contre un candidat est perçue comme mensongère, dénuée de fondement ou injustifiée, elle peut faire naître plus de sentiments négatifs envers l'annonceur qu'envers la cible. De même, une attaque qu'on croit injustifiée peut accroître les sentiments positifs à l'égard de la cible.

Certains indices donnent à croire que la publicité négative est scrutée de plus près par les médias, ce qui augmente la probabilité d'un ressac. Broder (1990) a rapporté l'opinion d'un publicitaire américain selon lequel le seuil de tolérance de la population à l'égard de la publicité négative s'abaisse et le risque d'un ressac augmente. Par ailleurs, un commentateur politique a noté ce qui suit au sujet de la campagne électorale américaine de 1990 :

> Dans tous les États où je vais, au moins un journal — et généralement plusieurs — reprend chaque annonce [...] dès sa parution, en indiquant le vrai et le faux [...] Et si un journal dit que c'est ignoble, le lendemain l'autre camp fait passer une annonce rétorquant : « Une réclame ignoble, selon le *Herald*. » (Broder 1990, 9A.)

Lors de notre entrevue avec elle, Garramone (Entrevue, 1990) nous a indiqué l'utilité évidente des campagnes publicitaires négatives financées par des tiers : ce sont ces derniers qui absorbent tout éventuel ressac. Il y a donc des inconvénients connus à la publicité négative. Si les risques de faire du tort à sa propre campagne sont considérables, pourquoi alors y a-t-il autant de publicité négative ?

La réponse est relativement simple et également bien documentée : c'est parce que la publicité négative est efficace (Sabato 1981; Will 1989). Non seulement nous savons qu'elle est efficace, mais nous savons pourquoi.

Deux raisons paraissent déterminantes. La première, c'est l'impact de la télévision comme moyen de communication conjugué à celui de la stratégie publicitaire qui tente de plus en plus de provoquer une réaction émotive en faisant appel à des ressorts fondamentaux tels que

la peur, le patriotisme et l'amour familial (Lowery et DeFleur 1988; Blumler 1987; Kaid 1981; Hart 1982). Comme nous l'a signalé un stratège politique canadien, le point de mire de la stratégie publicitaire s'est déplacé pendant les années 80. Le public étant submergé d'information, les publicitaires délaissent les messages informatifs pour d'autres qui « prennent aux tripes », c'est-à-dire qui font appel aux valeurs fondamentales. Évidemment, dès que celles-ci sont menacées, il en résulte une angoisse et une insécurité que la publicité négative (dans l'un des genres décrits par Kern et exposés ci-dessus) peut exploiter assez facilement. Des sujets comme la non-disponibilité des soins de santé, l'avortement et la criminalité de rue offrent des possibilités quasi illimitées de messages négatifs, dramatiques et chargés d'émotivité.

La publicité négative convient particulièrement bien à la télévision, qui recherche ouvertement le spectaculaire. Les messages négatifs sont conçus dans la plus pure tradition théâtrale : on y retrouve des personnages (explicitement ou non), une intrigue et un conflit. Pendant la campagne Bush-Dukakis de 1988, les réalisateurs des annonces anti-Dukakis ont fait des essais très poussés pour en mesurer l'effet. Par exemple, deux des messages les plus connus, celui sur le port de Boston et celui de la « porte tournante », ont été montrés à des groupes de discussion en couleurs et en noir et blanc : la « porte tournante » a eu plus d'impact en noir et blanc, créant un effet visuel mémorable. L'annonce sur la pollution dans le port de Boston a été diffusée en couleurs (Devlin 1989, 394).

La seconde raison qui détermine le succès de la publicité négative tient à la nature même de l'information négative. Tout simplement, l'information négative (ou contradictoire) réussit mieux à cristalliser les décisions que l'information positive (Garramone 1984; Kaid et Boydson 1987; Roddy et Garramone 1988; Garramone *et al.* 1990). On s'attend à ce que les gens se comportent selon certaines normes sociétales (par exemple un candidat rentre chez lui et caresse son chien ou lui donne à manger). Quand on entend dire que c'est effectivement le cas, l'information est reçue et rapidement oubliée. Mais si on entend dire que le candidat est rentré chez lui, a donné des coups de pied à son chien et lui a donné de la mort-aux-rats, on va s'en souvenir. En politique, on dit que la boue tache, et c'est par les messages négatifs qu'on sème le doute sur un ou une adversaire et qu'on renforce les perceptions négatives (Colford 1986).

En outre, certains font remarquer que les annonces négatives sont plus efficaces pour amener l'électorat à distinguer les candidats entre eux :

> Les publicités politiques négatives [...] seraient particulièrement utiles aux électeurs pour se faire une image mentale de chaque candidat et pour différencier ces diverses images. En fournissant des renseignements concrets et précis, une annonce négative peut permettre au public de distinguer les qualités, positions et prestation d'un candidat plus facilement que d'autres types d'information qui seraient moins explicites. (Garramone *et al.* 1990, 4.)

Même si elle n'a rien à voir avec son efficacité, l'une des raisons pour lesquelles on se sert d'annonces négatives, c'est que leur réalisation est relativement simple et bon marché : c'est-à-dire rentable (Nugent 1987, 49). L'unique argument de vente d'une publicité est rapidement et facilement trouvé, comme l'a confirmé un stratège électoral que nous avons interviewé : « Un candidat sortant ne peut plus échapper à la publicité négative parce que personne n'a un dossier parfait. » Les points faibles sont trop faciles à repérer.

Enfin, quant à la comparaison entre les messages négatifs axés sur des sujets d'actualité et ceux axés sur l'image, la recherche confirme nettement l'efficacité des premiers (Roddy et Garramone 1988, 425; Pfau et Burgoon 1989, 58). Dans une analyse de l'élection sénatoriale notoire de 1984 opposant Hunt et Helms en Caroline du Nord, Louden (1990, 11) avance que les deux types d'annonces négatives ont convergé et qu'il ne faudrait pas les considérer comme opposés :

> Quand on fait appel à la perception des gens, ceux-ci établissent une corrélation entre les sujets d'actualité et l'image [...]. Les données sur la campagne Hunt-Helms le confirment. Au lieu d'être considérés comme un motif d'appui à un individu donné, les sujets d'actualité sont transformés en jugements de valeur sur la personne [...]. Le meilleur moyen de former l'opinion sur la personnalité des candidats, c'est d'intégrer des messages sur l'image aux annonces portant sur des sujets d'actualité.

Les effets à long terme

En 1984, un groupe de chercheurs et chercheuses commentait ainsi la négativité des campagnes électorales :

> Dans une société démocratique, un sain scepticisme à l'égard du pouvoir et de ceux qui l'exercent sert à maintenir la réceptivité du gouvernement. Cependant, quand les décideurs sont toujours représentés comme des gens amoraux et bêtes, la légitimité des décisions gouvernementales peut rapidement être remise en question et

> la stabilité même du régime politique peut être mise en péril. (Soderlund *et al.* 1984, 132.)

Ces observations se fondaient sur des sondages indiquant que la proportion des gens faisant confiance au gouvernement oscillait entre 42 et 57 %. Dans un sondage Gallup publié en juin 1990, seulement 27 % des répondants et répondantes disaient faire confiance à la Chambre des communes, tandis qu'à peine 14 % exprimaient leur confiance dans les partis politiques (*Windsor Star* 1990). En octobre 1990, un sondage *Globe and Mail*/CBC News, mené par Réalités canadiennes et fondé sur des entrevues avec 2 259 Canadiens et Canadiennes de 18 ans et plus, rapportait ce qui suit quant à la confiance qu'accorde la population au gouvernement et à l'activité politique en général :

- « Le respect envers le Parlement est en baisse. »
  55 % étaient de cet avis et seulement 4 % croyaient le contraire.
- « Le gouvernement est indifférent à l'opinion des gens ordinaires. »
  77 % étaient d'accord ou tout à fait d'accord, et 27 % n'étaient pas d'accord ou pas du tout d'accord.
- « Le gouvernement est au courant des problèmes des gens. »
  67 % n'étaient pas ou pas du tout de cet avis, et 30 % étaient de cet avis ou tout à fait de cet avis.
- « Les politiciens disent la vérité. »
  Pour 77 % des répondants, c'est le cas seulement de temps en temps ou rarement, et pour 21 %, presque toujours ou la plupart du temps.
- « Le gouvernement fait ce qu'il convient de faire. »
  Pour 76 % des répondants, c'est le cas de temps en temps ou presque jamais, et pour 23 %, presque toujours ou la plupart du temps.
- « Il est impossible de trouver de bons candidats à cause de la perception que le public et les médias ont des politiciens. »
  57 % étaient tout à fait d'accord ou d'accord et 40 % n'étaient pas ou pas du tout d'accord (*Globe and Mail* 1990).

Ces données montrent dans l'ensemble que la confiance des Canadiens et Canadiennes dans leur système politique est sérieusement ébranlée. Apparemment, entre le quart et le tiers seulement de la population voit sous un jour positif la politique et ses institutions, alors qu'entre les deux tiers et les trois quarts sont modérément à sérieusement mécontents de certains aspects distincts, mais apparentés, du processus politique. D'ailleurs on pourrait parler d'une crise de confiance du public, car rien n'indique que la tendance à la baisse est terminée et que les choses vont s'améliorer. On dirait plutôt que la négativité et le cynisme s'intensifient.

Évidemment, il serait simpliste d'attribuer en tout ou en partie un tel négativisme social à la publicité politique négative, qui n'est présente que pendant des périodes relativement courtes, à tous les quatre ans environ. Même si la publicité négative a un impact sur l'électorat dans le cadre d'une campagne, personne ne prétendrait qu'elle peut avoir un effet d'une telle ampleur[2]. Il semble plutôt que la publicité négative ne soit que l'un des facteurs qui contribuent à forger une opinion peu flatteuse de la politique et des hommes et des femmes qui s'y adonnent.

Ce qui se passe aux États-Unis est largement rapporté par la télévision canadienne (Surlin *et al.* 1988, 468). Ainsi on a pu suivre, étape par étape, le déclin et la chute du plus haut dirigeant élu à la suite de l'affaire du Watergate. C'était immédiatement après que des accusations de corruption aient contraint le vice-président des États-Unis de démissionner. Plus récemment, le président de la Chambre des représentants a été obligé de résigner ses fonctions parce qu'on l'a accusé d'avoir enfreint les règles du Congrès concernant les conflits d'intérêts et les revenus.

Au Canada aussi, il arrive régulièrement que des ministres de la Couronne quittent leur poste à la suite d'allégations de conflits d'intérêts, de violation du serment d'office ou de conduite scandaleuse. De toute évidence, le comportement des politiciens et politiciennes eux-mêmes (c'est-à-dire la violation de la confiance du public) constitue l'une des principales causes de leur piètre évaluation par le public. La reconstitution télévisée du procès pour meurtre de Colin Thatcher (député provincial de la Saskatchewan et fils d'un ancien premier ministre de la province) a été une mini-série très populaire qui a suscité énormément de commentaires.

Dernièrement, les membres du Sénat canadien ont réussi à « reculer les frontières de l'indignité », selon l'expression de certains commentateurs. Toute la population, abstraction faite des allégeances politiques, a observé le comportement des sénateurs et sénatrices durant les débats sur la taxe sur les produits et services, et cela a dû inspirer des sentiments allant de l'embarras extrême jusqu'au dégoût complet de la politique.

Un autre facteur qui contribue à la piètre opinion du public à l'égard de la politique, c'est le traitement qu'en font les médias. Les journalistes ont un penchant pour le sensationnel et la nouveauté, ce qui commence à nous faire comprendre l'intérêt des médias pour la nouvelle négative. Surtout à la télévision, qui est essentiellement un média de divertissement, on préférera montrer aux nouvelles un événement sensationnel plutôt qu'un autre événement peut-être plus digne de

mention d'un point de vue objectif mais moins susceptible d'attirer l'attention. Si une nouvelle manque de support visuel (par exemple d'action), elle est encore moins susceptible d'être diffusée, et si elle l'est, elle ne sera pas mise en vedette. Cette évaluation des nouvelles télévisées commença à se confirmer à la fin des années 60 et au début des années 70, surtout avec les reportages sur la guerre du Viêt-nam à la télévision américaine (Singer 1975), et est désormais généralisée (Taras 1990).

De plus, les contraintes de temps — un reportage télévisé dure en moyenne 90 secondes (Taras 1990, 102) — entraînent une simplification d'événements complexes, qui sont souvent transformés en conflits personnels. Ainsi les problèmes multidimensionnels de l'unité nationale et du séparatisme québécois auxquels le pays a été confronté à la fin des années 70 et au début des années 80 ont souvent été représentés assez commodément comme une lutte entre Pierre Trudeau et René Lévesque. C'était doublement tentant puisque les deux protagonistes connaissaient bien la télévision et ajustaient leur comportement en conséquence. En cas de conflit personnel, l'attaque ou le commentaire négatif est un moyen très puissant d'attirer l'attention des médias. Par exemple, dans une étude de la campagne présidentielle américaine de 1988, on rapporte que 68 % et 71 % des reportages sur Bush et sur Dukakis respectivement étaient négatifs (*Broadcasting* 1988).

Quant aux campagnes électorales canadiennes, il est devenu évident que les chefs de parti éclipsent et leur parti et les questions de fond comme point de mire des médias (Soderlund *et al.* 1984); la stratégie de couverture des médias consiste de plus en plus à « suivre le chef » (Taras 1990, 154–167). Pendant la campagne présidentielle américaine de 1988, pour chaque minute de reportage sur une question de fond, il y en avait deux sur les candidats et candidates, estime Garrick Utley (*Broadcasting* 1988). Dans de telles circonstances, les deux dernières élections au Canada (malgré le débat sur le libre-échange) se sont résumées à un duel Mulroney-Turner. Les candidats et candidates savent que, pour obtenir du temps d'antenne, ils doivent se conformer aux critères télévisuels en fournissant du matériel spectaculaire, provocateur, épigrammatique (les extraits sonores présentés pendant la campagne présidentielle de 1988 duraient en moyenne neuf secondes) et de « belles images ». Il en résulte une campagne axée sur le chef et qui met l'accent sur des attaques contre l'opposition.

Une étude sur l'image des chefs durant la campagne électorale de 1984 a révélé que 84 % des mots et expressions employés dans les titres et sous-titres pour décrire John Turner étaient négatifs. Pour Brian

Mulroney, dans l'ensemble, le négatif et le positif s'équilibraient; en fait, les descriptifs étaient majoritairement positifs dans les médias francophones et majoritairement négatifs dans les médias anglophones (Wagenberg *et al.* 1988, 124 et 125). D'ailleurs, si on remonte jusqu'aux campagnes de 1979 et 1980, Ed Broadbent est le seul des principaux candidats à avoir profité d'une couverture des médias qu'on pourrait qualifier de positive (Soderlund *et al.* 1984, 67, 68 et 87–90).

L'analyse préliminaire d'une étude des mots et expressions employés dans le *Globe and Mail* pour parler des partis et des candidats et candidates pendant l'élection ontarienne de 1990 fait à nouveau ressurgir le phénomène du négativisme. On a analysé tous les reportages reliés à l'élection qui ont paru dans le *Globe and Mail* durant la campagne. Les mots et expressions descriptifs employés pour tous les partis et individus ont été notés puis qualifiés selon le cas de « positif », « neutre ou ambigu » ou « négatif ». Le Parti libéral de l'Ontario (PLO) et le premier ministre sortant, David Peterson, ont tous deux été la cible d'un feu nourri de critiques aussi bien dans les reportages et éditoriaux du *Globe and Mail* à leur sujet que dans les articles rapportant l'opinion des candidats et candidates de l'opposition sur le premier ministre et son parti. Voici le résultat de l'analyse : PLO — 80 % de descriptifs négatifs, 18 % de neutres ou ambigus et 3 % de positifs; David Peterson — 49 % de descriptifs négatifs, 28 % de neutres ou ambigus et seulement 12 % de positifs.

Nous croyons que la couverture journalistique d'une campagne peut être tout aussi méchante que des annonces négatives. Des exemples des termes descriptifs utilisés au sujet de M. Peterson illustrent notre propos : « dissimulation des faits » et « étouffer l'affaire » (les deux à propos de l'affaire Patricia Starr), « menteur », « cynique », « désespéré », « ni crédible ni fiable », « responsable [comme premier ministre] de la perte de milliers d'emplois » et « pas un ami de ceux qui possèdent ou conduisent une automobile ou qui en ont besoin ». Ces propos, rappelons-le, ne sont pas tirés de la presse à sensation mais bien du « journal national du Canada », soit le *Globe and Mail*.

Nous avons présenté des données pour les campagnes électorales, périodes durant lesquelles le style devient généralement plus mordant. Nous savons qu'il est important de continuer à couvrir la politique entre les élections et nous sommes prêts à concéder que le style des journalistes en dehors des périodes électorales n'est pas aussi sensationnaliste que ce qui est rapporté ci-dessus. Pourtant, il fait peu de doute que les médias citent et emploient eux-mêmes des expressions qui se rapprochent de celles déjà mentionnées. Une des personnes que

nous avons interrogées a affirmé au sujet de la couverture journalistique des campagnes : « Les choses positives y sont plutôt rares. »

L'USAGE AU CANADA

L'emploi de la publicité négative dans les campagnes

On croit généralement que la publicité négative est moins répandue au Canada parce qu'on a l'impression qu'elle y est moins efficace qu'aux États-Unis (Taras 1990, 219–222). Certains indices étayent effectivement cette croyance, mais ce qui s'est passé pendant la campagne électorale de 1988 amène une majorité des personnes interviewées à conclure que cette généralisation ne tient plus[3]. Comme nous l'a dit un répondant : « Nous avions tous présumé que la publicité négative ne marcherait pas au Canada. Nous nous sommes trompés; ça marche et nous allons tous nous en servir. » Un autre a été encore plus direct : « Sans publicité négative, il n'y aurait tout simplement pas eu de victoire conservatrice. »

Donc, la campagne électorale de 1988 semble avoir modifié fondamentalement certaines vieilles « règles de guerre » qu'observaient tacitement les principaux partis canadiens. Dans toutes nos entrevues, nous avons été frappés par le nombre de répondants et répondantes qui ont dit spontanément que les « vieilles règles » sur ce qui est permis en campagne électorale, surtout en ce qui a trait à la publicité, avaient sauté. Sans excuser les crimes manifestes des campagnes passées — l'épouvantail communiste utilisé contre le Nouveau Parti démocratique et son ancêtre, la Co-operative Commonwealth Federation, par exemple — un certain nombre de ceux et celles que nous avons interrogés estimaient avoir reçu des coups bas pendant la dernière campagne et certains avaient hâte de prendre leur revanche. « Nous avons cru que personne ne s'abaisserait jusque-là, a dit un répondant. Nous nous sommes trompés. La prochaine fois, nous allons prendre les devants. »

Tous les stratèges politiques que nous avons interrogés (sauf un) ont reconnu volontiers que, par le passé, les annonces négatives ou agressives ont joué un rôle important dans la tactique publicitaire des grands partis nationaux. En outre, alors que la plupart ont admis que l'emploi de messages négatifs les rendaient mal à l'aise (l'un a parlé d'un « sentiment de malhonnêteté »), tous les trouvaient efficaces dans des circonstances appropriées et, le cas échéant, presque tous en prévoyaient un usage accru. Aucun n'hésiterait à recourir à la publicité négative pour gagner.

Les porte-parole des groupes d'intérêt que nous avons interrogés considéraient la publicité négative avant tout comme un droit constitutionnel (l'un y voyait même un « synonyme de liberté d'expression »), un moyen à la fois légitime et efficace de soulever des questions et de les relier à certains partis ou individus (le phénomène du « ciblage »). De plus, lorsque certains sujets font l'unanimité parmi les principaux partis, « les groupes d'intérêt vont défier le consensus » et « si quelque chose de très important est mauvais », ils vont y attirer l'attention de la société par la publicité. Les stratèges des partis tendent à craindre l'arrivée des groupes d'intérêt dans les campagnes électorales qui, avant la décision du juge Medhurst, étaient leur chasse gardée. L'un d'eux a décrit ainsi les groupes d'intérêt : « Ce sont des fanatiques avec une idée fixe et qui n'ont aucun sens de la mesure; leurs annonces sont bien pensées, dures et efficaces. »

Les entrevues avec les stratèges des partis et des groupes d'intérêt ont confirmé leur sens du raffinement de la publicité électorale moderne. La publicité d'un parti « encadre le chef et les grandes questions » et, dans une large mesure, elle s'appuie sur la recherche. Sans aller jusqu'à assimiler la politique à la neurochirurgie, nous constatons que ceux et celles qui prennent d'importantes et coûteuses décisions dans la campagne n'improvisent pas. Les grands partis n'ont pas tous des pratiques semblables (et il semble que certains groupes d'intérêt suivent plutôt leur sixième sens), mais les six étapes exposées ci-dessous présentent une image composite du lien entre les trois grands types de spécialistes qui participent à la création de la publicité électorale : les stratèges politiques, les sondeurs et les publicitaires. Ceux et celles qui connaissent bien la publicité de produit trouveront immédiatement certaines ressemblances caractéristiques : ceux qui se plaignent que les candidats et candidates sont présentés et vendus comme un désodorisant n'ont pas tout à fait tort. Ces six étapes sont les suivantes :

1. *Stratèges politiques et sondeurs.* Les stratèges politiques commandent des sondages préélectoraux pour déterminer la popularité relative des partis, la loyauté des électeurs et les points forts et points faibles de tous les partis, chefs et sujets de débat.
2. *Stratèges politiques.* Les stratèges politiques analysent les données des sondages pour déterminer leurs propres forces et faiblesses, ainsi que celles des partis rivaux. Leurs forces sont exposées aux publicitaires pour orienter la campagne, et leurs faiblesses, pour prévoir les armes dont se serviront les partis adverses. (Dans certains cas, on va jusqu'à rédiger des annonces négatives de l'opposition pour simuler une vraie campagne et bien préparer la

contre-attaque.) Les points forts et les points faibles des adversaires sont indiqués pour donner aux publicitaires des idées d'annonces négatives ciblant des segments particuliers de l'électorat ainsi que les mass media.

3. *Publicitaires.* À partir des idées que leur ont fournies les stratèges politiques, les publicitaires réalisent un certain nombre de réclames de vingt à trente secondes (positives et négatives) en vue d'obtenir la réaction émotive d'un groupe cible (par exemple, des partisans et des partisanes fidèles du parti, ou tièdes d'un autre parti).
4. *Publicitaires et stratèges politiques.* Les publicitaires et les stratèges politiques font un essai préliminaire d'une série d'annonces avec des groupes de discussion représentant la population cible. Pour certains, cette étape sert à prévenir toute catastrophe en s'assurant que les annonces ne nuiront pas à l'annonceur; d'autres vérifient chaque composante d'un message pour comprendre pourquoi elle est efficace. L'effet boomerang de la publicité négative est bien connu et on prend des moyens pour l'éviter.
5. *Publicitaires.* Les publicitaires achètent du temps d'antenne ou de l'espace dans les médias écrits et choisissent les créneaux des diverses annonces de sorte qu'elles rejoignent leur public cible.
6. *Sondeurs.* Les sondeurs suivent la réaction du public aux annonces et surveillent l'évolution de l'atmosphère de la campagne pour connaître les nouvelles préoccupations ou les points faibles qu'on pourrait exploiter contre l'opposition (par exemple, un candidat rival perd de la crédibilité auprès d'un segment clé de l'électorat) ou les nouveaux « problèmes » qui nécessitent une révision de la stratégie ou des tactiques (comme pour les conservateurs en 1988 après la performance de John Turner aux débats des chefs).

Si tous les morceaux s'emboîtent bien, il en résulte un processus décisionnel de campagne dont le noyau est constitué des trois éléments suivants : de « bonnes données » au sujet des préoccupations et des humeurs de l'électorat, des publicitaires créatifs, capables d'exploiter les incertitudes émotionnelles de l'électorat, des stratèges capables d'orchestrer la campagne et de réagir correctement et résolument à tout changement d'orientation imprévu. À ce dernier égard, un stratège a dit que son travail durant la campagne consistait à prendre littéralement des milliers de décisions mineures concernant les tactiques journalières et peut-être trois ou quatre décisions stratégiques cruciales à propos desquelles, disait-il, il ne pouvait pas se permettre de se tromper.

Les différences entre le Canada et les États-Unis dans l'emploi de la publicité négative

S'il y a eu une remarquable unanimité des personnes que nous avons interrogées sur la plupart des points concernant l'emploi de la publicité négative, les opinions étaient très partagées quant à l'effet des différences entre les systèmes politiques des deux pays sur l'usage de cette tactique.

L'argument le plus solide pour expliquer que la publicité négative est moins efficace au Canada était fondé sur la nature des campagnes dans un régime à plusieurs partis, par opposition à un régime bipartite. Le plus important, c'est que, dans un système bipartite, la campagne est un « jeu à somme nulle », en ce sens que si, par les annonces négatives, un parti arrive à convaincre l'électorat de ne pas voter pour l'autre parti, il y gagne : soit que les électeurs et électrices ne voteront pas, soit qu'ils voteront pour lui (deux conséquences souhaitables). Dans une campagne à l'intérieur de laquelle plusieurs partis s'affrontent, c'est plus complexe puisqu'il faut tenir compte de deux adversaires ou plus. Premièrement, viser plusieurs adversaires coûte plus cher, et c'est automatiquement le cas si on n'est pas certain de l'adversaire principal. Deuxièmement, il faut songer à ce que feront les personnes qu'on réussira à détourner d'un des partis rivaux. Il y a alors trois possibilités : les gens ne votent pas, ils votent pour un parti adverse ou ils votent pour votre parti. Étant donné la dynamique d'une élection, la troisième option est le seul pari sûr. À preuve, la dernière ligne des annonces du Parti progressiste-conservateur de l'Ontario dans la campagne électorale de 1990 : « Si vous pensiez voter Libéral, repensez-y. » Le message a peut-être été efficace, puisque l'électorat y a effectivement repensé, mais les votes ne sont pas allés au parti qui présentait l'annonce. Donc, dans une campagne où plus de deux partis se font la lutte, les seuls messages négatifs ne suffisent pas. Il faut présenter des solutions de rechange qui attireront vers le parti annonceur, et non vers un parti adverse, les électeurs et les électrices désenchantés à cause de la publicité négative. Les campagnes canadiennes exigent donc un mélange d'annonces positives et négatives.

Il existe toutefois un aspect du régime parlementaire, par opposition au régime présidentiel américain, qui rend la publicité négative virtuellement plus efficace au Canada. Comme nous l'avons fait remarquer dans la recension, la publicité négative a maintenant comme stratégie de miner la crédibilité du chef, non pas en l'attaquant personnellement, mais en fondant les messages sur les débats de l'heure. Comme l'une des caractéristiques du régime parlementaire est d'associer

nettement certains partis et leur chef à des sujets particuliers (par exemple, le Parti progressiste-conservateur du Canada au libre-échange, à l'Accord du lac Meech et à la taxe sur les produits et services), il n'est pas facile pour un parti dans le système canadien d'éviter les conséquences d'une prise de position impopulaire. Aux États-Unis, par contre, les caractéristiques du système sont la séparation et l'équilibre des pouvoirs, et une discipline de parti moins sévère. Un répondant l'a dit : « On ne sait jamais qui est responsable des lois. » Un candidat ou une candidate peut se dissocier d'une politique en rejetant sur une autre section du gouvernement ou du parti la responsabilité de ce qui mécontente l'électorat, ou en adoptant une position ambiguë ou malhonnête. Par exemple, quel candidat s'est prononcé contre la guerre du Viêt-nam en 1964 (Goldwater ou Johnson) ? en 1968 (Nixon ou Humphrey) ? ou en 1972 (Nixon ou McGovern) ? C'est bien connu, les élections présidentielles américaines ne permettent pas de décider des orientations politiques.

Il faut explorer un dernier facteur. D'abord, il y a beaucoup plus de possibilités de se faire élire aux États-Unis. Toute la Chambre des représentants est réélue à tous les deux ans, comme le tiers du Sénat. Ce qui est peut-être encore plus important, c'est que chaque membre du Congrès ou du Sénat fait une campagne de presse coûteuse, comportant énormément de publicité négative. Ce n'est pas la même chose dans chaque circonscription au Canada. Il y a 50 États américains et seulement 10 provinces et 2 territoires canadiens où il se tient des élections pour lesquelles on emploie la publicité négative.

Après avoir évalué ces arguments, nous en arrivons à la conclusion que le régime à partis multiples du Canada, allié au nombre très différent d'élections dans les deux pays, tend à atténuer à la longue les pires excès de la publicité négative qu'on observe aux États-Unis. Cependant, cette conclusion est tempérée par le jugement de personnes interviewées, selon lesquelles la publicité des tiers, qui commence seulement à se faire sentir au Canada, penchera nettement du côté négatif. En outre, étant donné la relation très nette qu'on établit au Canada entre les grands enjeux et les partis politiques, ceux-ci et leurs candidats et candidates auront un mal extrême à se dissocier des prises de position impopulaires.

Les effets à long terme

Est-ce que la publicité négative cause un tort sociétal et politique à longue échéance ? La plupart des personnes interrogées ont admis qu'il y avait au moins un lien plausible, sans pour autant vouloir aller plus loin, et personne ne croyait que la recherche empirique arriverait à

prouver l'existence d'un tel lien. Selon ces personnes, le monde de la politique cherche avant tout à gagner la prochaine élection et donc le pouvoir : la vision de ces « effets » tend à être limitée par ces paramètres.

POINTS DE VUE SUR LES POSSIBILITÉS DE RÉGLEMENTATION

La publicité des partis politiques

Selon toutes les personnes interviewées sauf deux, la publicité (négative et positive) des partis politiques ne devrait pas être réglementée plus qu'elle ne l'est en ce moment en vertu de la *Loi électorale du Canada* et des lignes directrices du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), qui prévoient par exemple le contrôle des dépenses électorales, l'allocation du temps d'antenne et les périodes de la campagne électorale durant lesquelles la publicité est interdite. Pour la plupart, l'autoréglementation suffirait à empêcher les pires excès de la publicité négative des partis politiques. Les commentaires que nous avons enregistrés à ce sujet font notamment allusion à une culture politique élitiste (« Au Canada, on n'aime pas se traîner dans la boue ») et montrent qu'on est très conscient de prendre de gros risques en faisant appel à la publicité négative (« Utiliser mal à propos une annonce négative, c'est la pire blessure qu'on puisse s'infliger » et « Des annonces négatives de mauvais goût et tout est perdu »). Deux des personnes que nous avons interrogées ont indiqué qu'il fallait réglementer le contenu des réclames négatives en particulier, mais comme ces restrictions s'appliqueraient aussi à la publicité des tiers, nous en discuterons dans la section suivante.

La publicité des tiers

Quand on leur demande ce qu'elles pensent de la réglementation possible de la publicité négative, la plupart des personnes interrogées se concentrent sur son emploi par les tiers et les groupes d'intérêt, qui sont perçus comme des « fanatiques à idée fixe » qui ne se soucient aucunement de préserver le régime politique. Quant à la réglementation de la publicité des tiers, nous discernons trois positions.

Le modèle libertaire ou « zone de tir libre »

La première position, surtout préconisée par les porte-parole des tiers, est qu'il ne devrait y avoir aucune restriction à la participation de quiconque, groupes d'intérêt ou particuliers. On a souligné qu'avant l'existence de la publicité des tiers, les partis politiques contrôlaient en pratique le programme électoral. Dans une telle situation, quand il y a unanimité des grands partis sur une question, l'électorat est perdant

puisqu'il n'y a pas de « concurrence ». Les groupes d'intérêt appliquent donc l'interprétation « libertaire » classique au processus politique. Ceux et celles qui leur sont associés sont fermement convaincus que ce modèle devrait être maintenu au Canada et il est évident que toute tentative de réglementation sera vigoureusement contestée devant les tribunaux. Pour être logique, il faudrait dans ce cas abolir tous les règlements actuels sur la publicité des partis politiques, même si nous devons préciser que personne n'en a explicitement fait la proposition. En fait, ce modèle donnerait ce qu'un interviewé a peu charitablement appelé « une zone de tir libre » pour la publicité électorale.

Divers modèles de réglementation

Un nombre important de stratèges de partis préconisent la réglementation de la publicité des tiers; les règlements actuellement imposés aux partis politiques s'appliqueraient aussi aux tiers. Deux autres ont proposé des stratégies en vue de réglementer le contenu de la publicité, que celle-ci soit produite par des partis ou par des groupes d'intérêt.

L'idée de réglementer ces groupes en les obligeant à s'inscrire aux fins de la *Loi électorale du Canada* et à respecter les limites de temps et de dépenses semblait intéresser plutôt les stratèges du Parti progressiste-conservateur du Canada, qui s'inquiétaient de ce que signifierait pour la liberté d'expression une interdiction totale de la publicité des tiers. Il a été suggéré que les tiers soient tenus de s'inscrire aux fins de la *Loi électorale du Canada*, de respecter les limites budgétaires, de dévoiler le nom de leurs donateurs et de faire rapport au directeur général des élections ou à l'arbitre de la diffusion. Ces règlements, a-t-on fait valoir, mettraient partis politiques et groupes d'intérêt sur un pied d'égalité tout en protégeant le droit des individus et des groupements de participer pleinement aux élections. D'après les critiques de cette position, les règlements seraient faciles à contourner en inscrivant une multitude de groupes (c'est-à-dire enregistrer cinq associations ayant des noms et des responsables différents au lieu d'une seule intéressée à un sujet, multipliant ainsi par cinq le montant des dépenses alloué). Comme l'a précisé un répondant : « Les groupes d'intérêt qui font du bruit trouveront toujours un moyen de se faire entendre. »

Une deuxième forme de réglementation proposée ferait en sorte que les règlements ne soient pas centrés sur le contrôle des groupes autorisés à faire de la publicité, mais sur celui du contenu des messages et sur la façon dont il est exprimé.

On a suggéré deux formules en ce sens. La première est la création d'une « commission des communications électorales », imaginée comme un jury d'experts aux références impeccables. Toutes les annonces électorales (celles des partis comme des groupes d'intérêt) seraient soumises à ce jury avant diffusion pour que celui-ci en évalue la « décence » et en autorise l'utilisation. La seconde formule prévoit la nomination d'un « arbitre de la publicité électorale » devant lequel les parties lésées par des annonces négatives pourraient porter plainte, après la diffusion de l'annonce incriminée. L'arbitre aurait le pouvoir de l'interdire. Les deux formules prévoient la création d'un nouvel organisme et personne n'a précisé s'il devrait relever de la *Loi électorale du Canada* ou du CRTC.

Les partisans d'un contrôle du contenu de la publicité invoquent les contrôles déjà très répandus dans l'industrie de la publicité (par exemple, pour l'alimentation, les produits pharmaceutiques, l'alcool et le tabac), le tort que causerait la publicité négative à la perception populaire de la politique et la nécessité d'éviter que la situation ne se dégrade davantage. Le « bon goût », a-t-on dit, ne prévaudra pas tout seul. Selon un répondant, quelle que soit la méchanceté d'une annonce, « il y a toujours quelqu'un qui est susceptible de s'en servir ».

Les adversaires d'une réglementation du contenu (et ils étaient nombreux) ont avancé qu'il était pratiquement impossible de définir précisément la publicité négative. On nous a demandé à plusieurs reprises comment nous la définissions. Quand nous expliquions qu'il s'agissait d'« annonces qui présentent les partis et candidats adverses sous un mauvais jour », on nous rétorquait : « Et la publicité critique ? » — « Et la publicité comparative ? » — « Et la publicité qui cogne ? » Ou alors on nous présentait un scénario en nous demandant s'il était conforme à notre définition. Garramone (1990) a eu la même attitude quand elle a indiqué qu'il serait compliqué de réglementer le contenu étant donné la difficulté de définir la publicité négative. Une personne interviewée a prétendu, en fait, que les vraies bonnes annonces négatives étaient formulées de façon à ne pas paraître négatives.

Ce qui nous est vite apparu évident, c'est que la publicité négative, au sens large, est perçue comme un outil extrêmement puissant si elle est bien utilisée dans une campagne électorale. Peu sont prêts à l'abandonner. Les « annonces négatives » ont toutefois tendance à être définies subjectivement comme celles qui sont employées contre soi, tandis que les « messages qui cognent » ou les « publicités critiques » sont ceux qu'on utilise en toute légitimité contre l'adversaire. Quand on insiste, la plupart conviennent que le « négativisme » est une notion très subjective. De plus, on se demandait qui tiendrait le rôle de Salomon pour trancher quel message passerait ou ne passerait

pas. Diffuser toute une série d'annonces négatives juste avant une élection permettrait d'échapper dans une large mesure au pouvoir d'un éventuel arbitre de la publicité électorale. Bref, la plupart des personnes interrogées croyaient que les projets de réglementation du contenu des réclames « n'auraient tout simplement aucun effet ».

L'interdiction de la publicité des tiers

La dernière position en ce qui a trait à la publicité des tiers, celle qui intéressait plutôt les stratèges du Parti libéral du Canada et du Nouveau Parti démocratique, consiste à l'interdire carrément pendant la campagne électorale. Un stratège que nous avons interrogé était à peine moins catégorique : « J'en ai horreur et je voudrais qu'elle soit interdite. » Les arguments pour l'interdiction sont centrés sur la décision du juge Medhurst (*National Citizens' Coalition Inc.* 1984). La plupart croient qu'il aurait fallu en appeler de cette décision, car elle aurait sûrement été renversée.

Quant à l'atteinte à la liberté d'expression, on a fait valoir que les groupes d'intérêt sont entièrement libres de parler et de faire connaître leur point de vue en dehors des périodes électorales et que leur interdire de faire de la publicité pendant quatre semaines à tous les quatre ans ne pouvait être considéré comme une atteinte grave à leur liberté d'expression. En outre, on a prétendu que, comme la publicité des tiers n'était soumise à aucune restriction, contrairement à celle des partis politiques, il en résultait un tort réel. Un groupe d'intérêt pourrait ainsi annoncer pendant les vingt-huit premiers jours d'une campagne qu'un candidat « n'est pas digne de coucher dans une porcherie » et, selon le libellé actuel de la loi, le candidat visé ne pourrait pas répliquer, sauf par l'entremise d'un autre groupe d'intérêt.

On a aussi fait remarquer que des élections pouvaient être « achetées » par ceux qui ont les plus gros moyens financiers (les entreprises canadiennes), ou que des groupes d'intérêt pouvaient nous inonder de réclames sur un seul sujet déchirant (l'avortement, par exemple), déformant ainsi la réalité politique, qui est plutôt un ensemble complexe de sujets. On a aussi prétendu que l'interdiction ne serait pas vraiment définitive, puisque si les groupes d'intérêt tenaient à faire de la publicité, ce n'était pas trop leur demander qu'ils se constituent en parti politique et s'inscrivent auprès du directeur général des élections. En cette qualité, ils se trouveraient sur un pied d'égalité avec leurs adversaires politiques. En 1988, 14 partis enregistrés étaient représentés aux élections. Certains étaient des partis ordinaires, mais la majorité avaient un seul sujet d'intérêt.

En résumé, les personnes que nous avons interrogées au sujet de la réglementation de la publicité négative étaient généralement d'avis qu'il ne faudrait pas réglementer davantage la publicité produite par les partis politiques. Cependant, la plupart souhaitaient soit l'imposition de restrictions à la publicité des tiers pour que les partis et les groupes d'intérêt soient sur un pied d'égalité puisque, depuis la décision du juge Medhurst, on estime que la balance penche injustement en faveur des groupes d'intérêt, soit l'interdiction absolue de la publicité des tiers pendant les campagnes électorales.

CONCLUSION

Nous serions fortement tentés de relier la publicité négative à certains effets indésirables sur la société, notamment au peu d'estime qu'a la population pour les politiciens et politiciennes, pour les partis politiques et pour la politique en général. Quelle que soit l'intensité de nos impressions, nous sommes obligés de faire écho à l'une des spécialistes en sciences humaines qui connaît le mieux le sujet de la publicité négative : « Il est difficile de quantifier les effets plus généraux de la publicité négative sur l'attitude envers les politiciens et envers la politique. » (Garramone 1990.) Nous n'avons trouvé aucun lien unilatéral à cet égard dans les ouvrages de référence.

La grande majorité de ceux et celles que nous avons interrogés, tout en reconnaissant les problèmes inhérents à la publicité négative, n'étaient absolument pas disposés à l'abandonner et écartaient même toute idée de restriction sérieuse quant à son emploi. Selon eux, il y en aura davantage dans les campagnes électorales à venir. Cependant, pour les raisons que nous avons énumérées, on peut s'attendre à ce que l'emploi d'annonces négatives demeure moins répandu ici qu'aux États-Unis. Même si on peut certes exagérer les mérites de l'autoréglementation[4], il nous semble que les trois grands partis fédéraux s'inquiètent tous de l'effet boomerang. La société canadienne est peut-être plus tolérante et polie, « plus gentille et plus douce », que la société américaine et, dans ce contexte, les partis politiques chercheront sans doute à produire de la publicité « méchante mais de bon goût ». Malheureusement, les mêmes contraintes ne semblent pas s'appliquer à la publicité des tiers.

NOTES

Cette étude a été complétée en janvier 1991.

Jean Pignal, titulaire d'une maîtrise en science politique de l'Université de Windsor, nous a aidés à faire la recension des ouvrages. Nous lui sommes

très reconnaissants de sa contribution car, sans son aide, nous n'aurions pas pu terminer la recherche à temps.

1. À l'heure actuelle, le Québec, la Nouvelle-Écosse et la Saskatchewan sont les seules provinces qui limitent la publicité des tiers. Le Québec est considéré comme la plus sévère des trois provinces et la Saskatchewan comme la moins sévère (Hiebert 1991). En vertu de la loi québécoise, les tiers n'ont pas le droit d'engager — directement ou non — des dépenses pour faire la promotion d'un parti politique ou d'une cause pendant une campagne électorale. Seul un candidat, un agent officiel peut autoriser de telles dépenses. La Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec ainsi que le Conseil du patronat du Québec affirment tous deux s'accommoder parfaitement de la loi (voir *Gazette* 1988).

2. George Gerbner et des collègues ont entrepris une recherche intéressante sur les effets à long terme de la télévision en général, notamment en ce qui concerne l'impact de la violence. La principale thèse qui en ressort, c'est que les téléspectateurs assidus sont susceptibles d'acquérir des convictions semblables à celles véhiculées par la télévision. En ce sens, on dit que le contenu des émissions « cultive » certaines attitudes (voir Gerbner *et al.* 1980).

3. Pour notre étude, nous avons fait 19 entrevues avec des stratèges politiques (de partis et de groupes d'intérêt), des publicitaires et des sondeurs, entre la mi-septembre et la fin octobre 1990. Dix-sept de ces entrevues ont été faites en personne et deux, au téléphone. Nous avions le nom de cinq autres personnes sur notre liste. Trois ont refusé notre invitation tandis que les deux autres se trouvaient à l'étranger. Toutes les entrevues faites en personne ont été, sans exception, substantielles et ont duré au moins soixante minutes chacune, plusieurs allant jusqu'à quatre-vingt-dix minutes. Nous remercions tous ceux et celles qui nous ont fait part de leur opinion; leur nom figure sur la liste qui suit les références bibliographiques. À peu près la moitié ont exigé de ne pas être cités. Le nombre de répondants et répondantes étant limité, pour respecter notre engagement nous avons omis d'attribuer à quiconque les points de vue rapportés. Nous avons trouvé que ces personnes nous communiquaient leur point de vue sur la publicité négative avec une franchise remarquable et nous leur sommes extrêmement reconnaissants de leur temps et de leur sincérité. Compte tenu du mandat de la présente étude, leurs opinions ne doivent aucunement être considérées comme représentatives ni de la société canadienne ni d'une de ses élites. Nous avons choisi d'interviewer ces personnes afin de recueillir et d'analyser les avis de ceux et celles qui, à titre professionnel, ont une connaissance intime des campagnes électorales.

4. David Broder souligne l'échec apparent de l'autoréglementation aux États-Unis, notant que l'American Society of Political Consultants n'a

jamais cru bon de rappeler à l'ordre un membre pour avoir violé son code d'éthique qui interdit de disséminer intentionnellement des renseignements faux ou trompeurs et de se livrer à une activité qui corrompe ou dégrade les pratiques électorales (Hill 1989).

ENTREVUES

Adams, Michael, Environics Inc., Toronto, 21 septembre 1990.
Atkins, Sénateur Norman K., Ottawa, 18 octobre 1990.
Bowles, Patricia, Martland Group, Toronto, 28 septembre 1990.
Bozinoff, Lorne, Gallup Canada, Toronto, 12 octobre 1990.
Corbin, Ruth, Angus Reid Group, Toronto, 28 septembre 1990.
Fingerhut, Vic, Fingerhut Madison Opinion Research, Washington, 22 octobre 1990, entrevue téléphonique.
Garramone, Gina, East Lansing, Michigan, 17 septembre 1990.
Goldfarb, Martin, Goldfarb Consultants, Toronto, 11 octobre 1990.
Kaplansky, Ron, RK Studios Ltd., Toronto, 21 septembre 1990.
Kirby, Sénateur Michael J., Ottawa, 18 octobre 1990.
Knight, William, Ottawa, 20 octobre 1990.
Laschinger, John, Parti progressiste-conservateur de l'Ontario, Toronto, 25 octobre 1990.
MacDonald, Donald, Commission des finances électorales de l'Ontario, Toronto, 11 octobre 1990.
MacIntosh, Peter, Gallup Canada, Toronto, 12 octobre 1990.
Mason, Julie, Toronto, 12 octobre 1990.
Near, Harry, Ottawa, 23 octobre 1990, entrevue téléphonique.
O'Malley, Terrence, Vickers and Benson Advertising, Toronto, 21 octobre 1990.
Somerville, David, National Citizens' Coalition, Toronto, 20 septembre 1990.
Young, Dennis, Public Affairs International, Toronto, 27 septembre 1990.

RÉFÉRENCES

Abréviations:

Alta. L.R.	Alberta Law Reports
C.B.R.	Cour du Banc de la Reine
L.R.C.	Lois révisées du Canada

Blumler, Jay, « Election Communication and the Democratic Political System », dans D. Paletz (dir.), *Political Communication Research : Approaches, Studies, Assessments*, Norwood (New Jersey), Ablex, 1987.

Bozinoff, Lorne, et Peter MacIntosh, « Canadians Oppose Negative Advertising », *Gallup Canada*, Toronto, Gallup Canada, 17 novembre 1988.

Broadcasting, « Accentuate the Negative, Eliminate the Positive », 31 octobre 1988, p. 27–29.

Broder, David, « Savvy Voters Are Rejecting Negatives, Demanding Honesty from Their Leaders », *Detroit Free Press*, 5 septembre 1990, p. 9A.

Calamai, Peter, « 5 Million of Us Can't Read », *Windsor Star*, 12 septembre 1987, p. A12.

Canada, *Charte canadienne des droits et libertés*, dans *Loi de 1982 sur le Canada*, L.R.C. (1985), appendice II, nº 44, annexe B, partie I.

———, *Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), chapitre E-2.

Colford, Steven, « POLLS Accentuate Negative », *Advertising Age*, vol. 57, nº 3 (1986), p. 104.

Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, *Séminaire sur la publicité doctrinale*, Ottawa, 1977.

Devlin, L. Patrick, « Contrasts in Presidential Campaign Commercials of 1988 », *American Behavioral Scientist*, vol. 32 (1989), p. 389–414.

Diamond, Edwin, et Stephen Bates, *The Spot : The Rise of Political Advertising on Television*, Cambridge, MIT Press, 1984.

Edmonds, Patricia, « Political Ads Turn Off Voters », *Detroit Free Press*, 28 septembre 1990, p. 1A et 14A.

Garramone, Gina, « Voter Responses to Negative Political Ads », *Journalism Quarterly*, vol. 61 (1984), p. 250–259.

Garramone, Gina, Charles Atkin, Bruce Pinkleton et Richard Cole, « Effects of Negative Political Advertising on the Political Process », exposé à la conférence de l'Association for Education in Journalism and Mass Communications, Minneapolis, 1990.

Gazette (Montréal), « Quebec's Third Party Spending Ban Unique », 29 août 1988, p. A4.

Gerbner, George, Larry Gross, Michael Morgan et Nancy Signorielli, « The Mainstreaming of America : Violence Profile No. 11 », *Journal of Communication*, vol. 30, nº 3 (1980), p. 10–29.

Globe and Mail, « Political Discontent », 29 octobre 1990, p. A7.

Hart, Roderick P., « A Commentary on Popular Assumptions About Political Communication », *Human Communication Research*, vol. 8 (1982), p. 366–379.

Hiebert, Janet, « Les groupes d'intérêt et les élections fédérales canadiennes », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Les groupes d'intérêt et les*

élections au Canada, vol. 2 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Hill, Ronald P., « An Exploration of Voter Responses to Political Advertisements », *Journal of Advertising*, vol. 18, nº 4 (1989), p. 14–22.

Johnson-Cartee, Karen S. et Gary Copeland, « Southern Voters' Reaction to Negative Ads in 1986 Election », *Journalism Quarterly*, vol. 66 (1989), p. 888–893, 986.

Kaid, Lynda, « Political Advertising », dans D. Nimmo et K. Sanders (dir.), *Handbook of Political Communication*, Beverly Hills, Sage Publications, 1981.

Kaid, Lynda, et John Boydson, « An Experimental Study of the Effectiveness of Negative Political Advertisements », *Communication Quarterly*, vol. 35 (1987), p. 193–201.

Kern, Montague, *30-Second Politics : Political Advertising in the Eighties*, New York, Praeger, 1989.

Louden, Allan, « Transformation of Issue to Image and Presence : Eliciting Character Evaluations in Negative Spot Advertising », exposé à la conférence de l'International Communication Association, Dublin (Irlande), 1990.

Lowery, Shearon A., et Melvin L. DeFleur, *Milestones in Mass Communication Research*, 2e éd., New York, Longman, 1988.

Merritt, Sharyn, « Negative Political Advertising : Some Empirical Findings », *Journal of Advertising*, vol. 13 (1984), p. 27–38.

Meyer, Philip, *The Newspaper Survival Book : An Editor's Guide to Marketing Research*, Bloomington, Indiana University Press, 1985.

National Citizens' Coalition Inc. / Coalition nationale des citoyens Inc. c. Attorney General of Canada, (1984) 32 Alta. L.R. (2d) 249 (C.B.R.).

Nugent, J.F., « Positively Negative », *Campaigns and Elections*, vol. 7 (1987), p. 47–49.

Peers, Frank, *The Politics of Canadian Broadcasting, 1920–1951*, Toronto, University of Toronto Press, 1969.

Pfau, Michael, et Michael Burgoon, « The Efficacy of Issue and Character Attack Message Strategies in Political Campaign Communication », *Communication Reports*, vol. 2 (1989), p. 53–61.

Richey, Marjorie H., Robert J. Koenigs, Harold W. Richey et Richard Fortin, « Negative Salience in Impressions of Character : Effects of Unequal Proportions of Positive and Negative Information », *Journal of Social Psychology*, vol. 97 (1975), p. 233–241.

Roddy, Brian, et Gina Garramone, « Appeals and Strategies of Negative Political Advertising », *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, vol. 32 (1988), p. 415–427.

Sabato, Larry, *The Rise of Political Consultants*, New York, Basic Books, 1981.

Singer, Benjamin, « Violence, Protest, and War in Television News : The US and Canada Compared », dans B. Singer (dir.), *Communications in Canadian Society*, 2e éd., Toronto, Copp Clark, 1975.

Smith, Vivian, « 4 Million Adults "At Risk" of Illiteracy, Study Shows », *Globe and Mail*, 1er juin 1990, p. A4.

Soderlund, Walter, Walter Romanow, E. Donald Briggs et Ronald Wagenberg, *Media and Elections in Canada*, Toronto, Holt, Rinehart and Winston, 1984.

Stewart, C. J., « Voter Perceptions of Mudslinging in Political Communication », *Central States Speech Journal*, vol. 26 (1975), p. 279–286.

Surlin, Stuart, Walter Romanow et Walter Soderlund, « TV Network News : A Canadian-American Comparison », *American Review of Canadian Studies*, vol. 18 (1988), p. 465–475.

Sutter, Stan, « Nonreaders Uneducated Slobs ? Nonsense », *Marketing*, vol. 95 (4 juin 1990), p. 14.

Taras, David, *The Newsmakers : The Media's Influence of Canadian Politics*, Scarborough, Nelson Canada, 1990.

Television/Radio Age, « Gauging TV's Influence on Voters : Debates, Negative Ads and Personality », 13 juin 1988, p. 34.

Wagenberg, Ronald, Walter Soderlund, Walter Romanow et E. Donald Briggs, « Campaigns, Images and Polls : Mass Media Coverage of the 1984 Canadian Election », *Revue canadienne de science politique*, vol. 30 (1988), p. 117–129.

Will, George, « The Pollution of Politics : Just When You Think You Thought It Was Safe To Turn the TV Back On — THEY'RE BACK ! Negative Ads », *Newsweek*, 6 novembre 1989, p. 92.

Windsor Star, « Survey Impotent, Poll on Polls Shows », 5 juin 1990, p. A2.

Wright, John, Willis Winter, Sherilyn Zeigler et P. Noel O'Neal, *Advertising : First Canadian Edition*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1984.

5

CITOYENNETÉ ET ÉQUITÉ
Variations dans l'espace et le temps

Jane Jenson

LE CONCEPT DE CITOYENNETÉ est l'un des plus discutés de la pensée politique : parce qu'il préside à l'organisation de nos perceptions de la relation entre l'État et les particuliers, il a servi de catalyseur à des activités menées en appui ou en opposition à d'innombrables régimes et de cheval de bataille à tous les groupes qui ont lutté pour obtenir des droits politiques. En outre, les réclamations des citoyens et citoyennes surviennent précisément au moment où la relation entre les citoyens et l'État subit une profonde transformation. Ainsi, bien que toutes les démocraties libérales aient cheminé vers le suffrage universel et l'élargissement des droits des citoyens, l'étendue de ces droits et la façon dont ils ont été accordés ont varié considérablement selon les pays.

La citoyenneté ne revêt pas partout les mêmes caractéristiques; tous les États reconnaissent certaines personnes comme membres à part entière mais la définition de la nation et la représentation des groupes qui la constituent ont grandement fluctué à travers l'histoire et de par le monde. Cependant, malgré toutes ces variantes, certaines constantes demeurent. Depuis la Révolution française, les droits et les obligations réciproques du citoyen et de l'État constituent les fondements philosophiques de la citoyenneté. Ainsi, la citoyenneté accorde aux individus et aux groupes une garantie de protection contre l'ingérence de l'État. En même temps, la citoyenneté s'appuie sur la notion d'égalité des droits, dont l'État se porte garant.

C'est cette tension entre les *limites imposées à l'État* et la *nécessité de recourir à l'État* que l'on retrouve dans toute définition de la citoyenneté

qui a présidé à l'émergence d'un autre principe fondamental de la démocratie libérale dont il est question dans la présente étude, celui de l'équité. Dès le début, on a reconnu que le principe de liberté, qui limite les ingérences de l'État, peut lui-même engendrer des inégalités. En outre, dans la pratique, les droits à l'égalité formellement garantis par la loi peuvent très bien s'avérer inéquitables. C'est donc pour ces deux raisons, et au nom de l'équité, que les définitions de la citoyenneté ont été modifiées.

Les principes d'équité font appel aux principes de justice pour corriger certaines des inégalités qui accompagnent la liberté elle-même ainsi que pour modifier l'incidence des garanties d'égalité prévues par la loi. Comme elle remédie aux lacunes inhérentes à la loi et à la justice, l'application des principes de justice permet d'atteindre le but poursuivi tout en répondant à des besoins précis. Dans la mesure où il comporte un redressement des torts causés à certains citoyens ou à certaines catégories de citoyens, le concept d'équité entraîne pour l'État l'obligation de recourir à la réglementation pour assurer l'équité[1]. Par conséquent, alors que les concepts fondamentaux de citoyenneté cherchent à la fois à limiter l'intervention de l'État et à obtenir des garanties de sa part, le souci d'équité risque davantage de conduire à la réglementation parce que ni la liberté totale ni les droits à l'égalité formellement définis ne peuvent, à eux seuls, permettre d'atteindre les objectifs enchâssés dans les définitions de la citoyenneté. C'est d'ailleurs en partie ce souci d'équité qui a engendré le concept de solidarité collective dont s'inspirent les conceptions de la citoyenneté dans certaines sociétés.

Si on lie ainsi l'équité aux définitions de la citoyenneté, il est évident que les principes qui poussent l'État à agir au nom de l'équité varieront aussi dans l'espace et le temps. Cependant, de tels principes ne valent que pour certains régimes de représentation, car la notion de « résultat juste » ne peut exister qu'en fonction de fins jugées désirables par la société.

La suite de la présente étude traite de manière plus détaillée de cette conception de la citoyenneté et de ses préoccupations d'équité. Y sont d'abord brièvement exposés quelques-uns des éléments généraux qui ont aidé à définir la notion de citoyenneté. Même si la démocratie athénienne avait une conception claire des droits et des responsabilités des citoyens, dont se sont inspirées les démocraties subséquentes, la citoyenneté moderne date du XVIII[e] siècle. Par conséquent, la partie suivante porte sur les trois éléments de base de la citoyenneté hérités de la Révolution française : liberté, égalité et fraternité.

Ensuite, la majeure partie de l'étude analyse, dans l'optique qui y est exposée relativement aux variations à travers l'espace et le temps de la définition même de la citoyenneté, les diverses façons dont ces trois éléments se sont appliqués au Canada depuis 1867. On précise tout d'abord deux notions fondamentales de la citoyenneté canadienne — l'une « locale », l'autre « nationale » — puis on décrit les principes qui sous-tendent ces notions dans la société et la politique canadiennes. Chacune de ces définitions donne sa propre signification de l'équité. Ainsi, la citoyenneté « locale » réclame l'équité pour les régions, alors que la citoyenneté « nationale » réclame l'équité pour les particuliers.

La dernière partie de l'étude examine comment la notion de la citoyenneté nationale qui avait cours après la guerre a commencé à perdre du terrain devant les revendications nouvelles des collectivités en faveur d'une conception moins universelle de la citoyenneté et de l'équité pour les différentes catégories de citoyens.

DÉFINITIONS DE LA CITOYENNETÉ : QUELQUES SOURCES DE DÉSACCORD

La citoyenneté est une notion qui existe depuis longtemps et qui a souvent fait l'objet de contestation : elle a servi de toile de fond à bien des querelles politiques, car toute définition de la citoyenneté détermine les paramètres de l'inclusion et de l'exclusion sociales. En d'autres termes, la citoyenneté repose essentiellement sur l'idée d'accès. Elle comporte donc un énoncé clair de la façon dont une société se définit elle-même et de ce qu'elle représente à ses propres yeux et aux yeux des autres.

Depuis l'époque de la Grèce antique, la notion de citoyenneté a fait l'objet de controverses : qui est citoyen, qui ne l'est pas ? Il s'agit de déterminer non seulement qui est citoyen, mais encore et surtout comment cette citoyenneté se traduit quotidiennement en politique. Cette question en soulève une autre, celle du pouvoir. Or, y répondre, c'est établir qui a le pouvoir de distribuer les ressources de l'État au nom de la population; c'est pourquoi la définition de ceux qui sont membres à part entière de la collectivité et de ceux qui en sont exclus a très souvent soulevé une controverse politique.

Au milieu de ces débats, il s'est toujours trouvé des partisans de l'idée que « l'appartenance » comporte des droits. Tout citoyen jouit des droits rattachés à l'appartenance. Pourtant, depuis toujours, de nombreuses personnes soutiennent que les droits ne peuvent exister que parallèlement à des devoirs, parce que l'appartenance suppose l'existence d'un groupe, d'une communauté plus grande que le total de

ses membres individuels. La notion de collectivité se retrouve donc au centre de la plupart des définitions de la citoyenneté.

Enfin, les différentes notions de la citoyenneté ont toujours inclus l'idée que les droits formels n'ont aucun sens s'ils ne se traduisent pas de quelque façon par une participation significative à la vie de la collectivité (Hall et Jacques 1990, 175). Ce troisième critère justifie que l'on vérifie la pertinence d'établir un certain équilibre entre les droits et les devoirs et que l'on en mesure les effets. De là le souci d'équité.

Les études historiques sur la citoyenneté en retracent l'origine jusqu'à la démocratie athénienne. À Athènes, la citoyenneté était accordée en fonction de la capacité de gouverner et d'être gouverné. La définition que donnait cette société de ceux qui étaient capables d'engagement politique était, sans aucun doute, très étroite, puisqu'elle se fondait sur la pleine propriété de biens[2]. Le fait de posséder des biens rendait une personne capable d'engagement politique car elle était libérée du travail manuel, ce qui lui laissait ainsi le temps de participer aux prises de décisions. Seuls les citoyens qui disposaient du temps nécessaire pouvaient pleinement assumer les responsabilités et jouir des privilèges du gouvernement.

Toutefois, en dépit des critères très rigoureux d'accès à la citoyenneté dans la démocratie athénienne, ceux qui entraient dans le cercle des privilégiés devaient se retrouver sur un plan d'égalité devant les avantages et les fardeaux de l'autonomie. La notion d'égalité était donc inscrite dans celle de citoyenneté. L'énoncé de principe classique est celui de la célèbre oraison funèbre de Périclès qui exalte la démocratie athénienne : « Nul, s'il ressent en lui le désir d'être utile à l'État, n'est tenu dans l'obscurité politique à cause de sa pauvreté[3]. » Cet énoncé est à la fois une affirmation de l'égalité et une reconnaissance de sa fragilité. On réfléchissait donc dès le début aux limites que la distribution inégale des ressources ou les classes sociales pourraient imposer à la participation.

Ce sont des préoccupations de ce genre qui ont amené l'État à agir au nom de l'équité. La première solution athénienne pour éliminer les effets négatifs possibles des inégalités d'accès au processus politique et de l'influence qu'on pouvait y exercer a consisté à limiter la définition de la citoyenneté de manière à ce qu'elle ne s'applique qu'aux personnes les moins susceptibles de se trouver face à de telles entraves — c'est-à-dire celles qui jouissaient déjà d'un statut d'égalité (hommes libres nés à Athènes). Ces Grecs reconnaissaient aussi la nécessité d'adopter des mesures plus positives. Les règles de la démocratie athénienne garantissaient le roulement des titulaires des fonctions de l'État, de courtes périodes aux postes d'autorité et la rémunération

des services rendus à l'État (Held 1987, 34 et chapitre 1, *passim*). Toutes ces mesures visaient à faire en sorte que les principes d'autonomie se traduisent par des pratiques équitables, grâce à la réglementation des effets négatifs de la richesse et du prestige social.

Nous constatons donc la place centrale occupée par la notion d'égalité dans la toute première société à avoir établi un lien entre la citoyenneté et la démocratie. Pourtant, afin d'être déclaré citoyen, il fallait déjà être considéré comme « égal »; ainsi, la position sociale du citoyen déterminait sa capacité de participer à la vie politique. Par ailleurs, il incombait à l'État d'assurer le maintien et la réalisation de cette participation en élaborant des règles et des règlements au nom de l'équité.

Dans la pratique, l'idée de citoyenneté est tombée en défaveur lors de l'essor de l'Empire romain et, plus tard, par suite de l'hégémonie croissante de la pensée et des pratiques chrétiennes[4]. À vrai dire, le concept actuel est essentiellement moderne. Lorsqu'elle refait surface au XVIII[e] siècle, la citoyenneté devient un concept fondamental de la pensée libérale. On discute des pratiques de la citoyenneté et des interprétations différentes surgissent des efforts déployés pour comprendre les profondes mutations sociales qui restructurent l'Europe à mesure que le capitalisme transforme les institutions économiques et que la lutte pour les droits politiques remodèle les institutions de l'État. Par conséquent, même si l'on peut en retracer l'origine à Athènes, il est préférable d'examiner la citoyenneté dans le contexte politique postérieur au siècle des Lumières.

Il est à la fois impossible et inopportun de donner ici un compte rendu historique des nombreuses polémiques philosophiques et politiques qu'a engendrées l'élaboration du principe de la citoyenneté (Moore 1966; Macpherson 1977; Held 1987). Nous nous contenterons plutôt d'affirmer le caractère « moderne » du débat et d'utiliser la célèbre expression de la Révolution française — l'événement qui nous a donné la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* et qui a établi les principes de liberté, d'égalité et de fraternité — pour illustrer les inévitables tiraillements qui se sont trouvés au centre de la quasi-totalité de la pensée politique relative à la citoyenneté depuis le XVIII[e] siècle et qui continuent, aujourd'hui encore, à nuire à nos efforts de réforme.

Le concept de citoyen tel que nous le connaissons aujourd'hui tient à trois grands changements sociaux qui se sont produits en Europe de l'Ouest après 1500. Premièrement, la citoyenneté fondée sur la liberté et l'égalité ne pouvait exister que dans un contexte où les formes hiérarchiques d'organisation sociale — comme la féodalité — avaient perdu en grande partie leur légitimité. Cette évolution a permis la légitimation

des relations sociales horizontales et universelles tout en suscitant un débat politique dans lequel les exclus pouvaient revendiquer l'accès à la citoyenneté. Ceux à qui on refusait la citoyenneté en vertu de critères hiérarchiques tenaces pouvaient enfin exprimer leur désir de participation[5]. Ainsi, au XIX[e] siècle, les travailleurs et les non-possédants pouvaient revendiquer des droits civils, politiques et sociaux, parce que les catégories figées de la société féodale disparaissaient et étaient remplacées par d'autres, plus fluides, fondées sur les échanges commerciaux et le travail autonome.

La sécularisation est un deuxième facteur important dans l'évolution vers la citoyenneté moderne. Elle a en effet délimité un espace public qui n'était plus assujetti aux lois de l'Église et dans lequel l'identité politique n'était plus réduite à l'identité religieuse. Avec l'accroissement des libertés de croyance et de choix, l'interdiction des droits politiques pour des motifs religieux a été levée et, par exemple, les Juifs ont pu revendiquer l'accès à la citoyenneté. C'est toutefois beaucoup plus tard que les définitions catholiques de la société — qui confinaient les femmes à l'intérieur du foyer — ont perdu du terrain et que les femmes des pays catholiques ont pu se joindre à leurs sœurs protestantes pour réclamer l'égalité devant la loi (Jenson 1989b, 247 et 248). Par ailleurs, l'élaboration d'un système juridique formellement rationnel, qui ne prévoyait ni exclusion ni attribution, a constitué un troisième changement important : il a permis aux intervenants d'imaginer d'abord la notion de citoyenneté puis de se demander qui pouvait en jouir.

Au nom de la liberté, de l'égalité et de la fraternité, la France a entrepris d'abolir les vestiges de la féodalité, de permettre la libre circulation des biens et des personnes au gré des échanges commerciaux, de procéder à la séparation de l'Église et de l'État — bref, de transformer toutes les relations sociales. L'énoncé de cette transition dans la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* témoignait d'une tendance à la codification et à la légalisation des principes, le troisième changement social majeur. Si la Révolution française a inventé le concept moderne du *citoyen* et de la *citoyenne*, elle a aussi incorporé à sa déclaration de principe même les sources de désacccord que l'on retrouve actuellement au cœur de la citoyenneté moderne et qui devaient forcément donner lieu à des préoccupations d'équité.

Le souci de préserver la liberté confirmait, dans la pensée occidentale, la suprématie de l'individu. Une fois que le libéralisme issu des XVII[e] et XVIII[e] siècles eut déclaré que l'individu constituait la cellule de base de la société, on assista à un redoublement des efforts déployés pour protéger les droits des personnes contre les excès de l'intervention

sociale, publique et — surtout — étatique. L'une des préoccupations primordiales était alors d'établir une zone libre de toute intrusion à l'intérieur de laquelle on pourrait poursuivre un intérêt personnel « éclairé ». En plaçant la liberté au premier rang de leurs trois principes fondamentaux, les révolutionnaires affirmaient publiquement l'héritage qu'ils avaient reçu du XVIII[e] siècle et reniaient du même coup les notions de relations sociales féodales, de monarchie de droit divin et d'autocratie de l'État.

Néanmoins, l'élargissement des échanges commerciaux et, partant, la distinction sur les plans philosophique et spatial des domaines politique, économique et social ont aussi, par la force des choses, propulsé d'autres questions à l'avant-scène. Si l'intérêt personnel était primordial sur le plan économique et si la vertu devait régner sur le plan social ou « privé », il appartenait aux autorités politiques d'éviter les empiétements de part et d'autre. La question qui se posa alors fut donc de savoir comment appuyer le gouvernement et quelle forme celui-ci devait prendre. Il est évident, par exemple, que l'horreur des factions que l'on retrouve chez James Madison découle d'une double crainte : d'une part, celle de la poursuite effrénée de l'intérêt personnel et d'autre part, celle d'une démocratie qui n'est assujettie à aucune restriction[6]. Jeremy Bentham et James Mill ont pu surmonter ces craintes en élaborant une théorie de la démocratie qui tempérait les effets d'une liberté absolue par des mécanismes institutionnels, établissant ainsi la doctrine de la « démocratie protectrice », c'est-à-dire limitée (Macpherson 1977, chapitre 2; Held 1987, 60 *sqq.*).

Pour Bentham et Mill, la tyrannie de la majorité ne pouvait être contenue qu'au moyen d'une constitution élaborée avec soin, un droit de vote restreint et un gouvernement représentatif. Ainsi, les dirigeants auraient l'obligation de rendre compte à leurs dirigés et les dangers de l'arbitraire seraient moindres. Le marché et le vote libres allaient de pair pour assurer un bien-être maximum. C'est d'ailleurs à cette simultanéité que tient le caractère unique du libéralisme anglais du XIX[e] siècle. La société civile réclamait une certaine liberté face à l'ingérence de l'État, mais une certaine réglementation s'imposait pour assurer la sécurité, permettre l'abondance, favoriser l'égalité et maintenir la sécurité[7].

Les libéralismes anglais et américain reconnaissaient, tout comme la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, que la liberté totale n'était ni viable, ni souhaitable. En outre, ils reconnaissaient les effets de la distribution inégale des richesses et du pouvoir sur le plan politique. Par conséquent, ces libéraux se préoccupaient d'associer à la liberté une forme quelconque d'égalité devant la loi, d'égalité d'accès

et d'égalité des droits, éléments fondamentaux de la définition de la citoyenneté que l'on retrouve dans le cri de ralliement de la Révolution française. La liberté était ainsi tempérée par l'égalité de tous les citoyens. Ces deux principes ont mené à de longues discussions sur les conditions d'admissibilité à la citoyenneté et, par le fait même, sur le droit à l'égalité. L'individualisme ainsi que les concepts de liberté individuelle n'ont pas fourni de réponse unique à cette question, d'où la nécessité d'avoir recours à d'autres principes philosophiques pour résoudre la difficile question d'égalité.

Sans entrer dans tous les détails, il importe quand même de préciser les différentes notions d'égalité. L'affirmation kantienne de l'égalité ontologique a engendré peu de disputes philosophiques parce qu'il s'agissait davantage d'un énoncé de principe théologique que d'une doctrine sociale pratique (Turner 1986, 113). Toutefois, dans toute cette polémique au sujet de l'égalité, la distinction entre l'égalité des chances et l'égalité de condition sociale ou de résultats a suscité beaucoup plus de controverses. Si une société libérale, de par sa nature même, engendrait l'inégalité des chances et des ressources chez ses membres, on cherchait immédiatement le moyen de rétablir une certaine égalité sur le plan politique. Suffisait-il de laisser la voie libre et de donner les mêmes chances à tous, ou fallait-il faire davantage, par exemple prendre des mesures pour assurer l'égalité des résultats ? Différentes traditions philosophiques ont répondu à cette question en optant pour l'une ou l'autre solution.

Bien qu'elles soient différentes, ces conceptions de l'égalité reposent toutes deux sur l'idée selon laquelle la société est non seulement un ensemble d'individus autonomes dotés de droits, mais une collectivité capable de garantir l'égalité. Le troisième élément fondamental — la fraternité — exprime ce but de responsabilité collective, non seulement pour assurer l'égalité des chances ou de condition sociale, mais en reconnaissance des qualités organiques de la société et des avantages de la solidarité. L'inclusion de ce troisième élément a permis de tempérer les revendications de l'individualisme libéral, en invoquant, d'une part, l'obligation qu'a l'État de garantir l'égalité et, d'autre part, les buts collectifs qui ne correspondent pas nécessairement à la somme des intérêts individuels.

Le langage de la Révolution française montre bien la complexité des nouvelles notions de citoyenneté qui s'élaboraient à l'époque. Dès le début, la citoyenneté supposait, d'une part, une zone à l'intérieur de laquelle l'État ne pourrait pas intervenir (liberté) et, d'autre part, un terrain assez mal délimité où l'intervention de l'État serait légitime, nécessaire même, afin de tempérer les effets d'une liberté illimitée au

nom des objectifs d'égalité et de solidarité tout aussi valides. Cette définition en trois points de la citoyenneté a donné à l'État la possibilité d'intervenir au nom de l'équité. Des garanties formelles, juridiques même, de liberté et d'égalité pourraient se révéler insuffisantes si on les confrontait à d'autres définitions de l'égalité ou à l'objectif de fraternité[8].

Étant donné le fossé possible entre les droits formels et les résultats réels, la définition même de la citoyenneté établie par toute société soulevait ainsi des préoccupations d'équité et suscitait des discussions sur le rôle de l'État dans la réglementation des pratiques politiques en ce qui concerne à la fois la représentation et les droits[9]. L'importance accordée au XIX^{e} siècle à l'éducation des citoyens et au droit à l'action collective s'est traduite, au XX^{e} siècle, par une attention accrue portée à l'incidence sur la représentation politique de la richesse et des inégalités dans la distribution des ressources. De nos jours, le souci d'équité amène souvent l'État à déployer des efforts pour inclure les groupes — comme les femmes et les minorités — que des mécanismes sociaux de discrimination ou l'action des intervenants sur la scène politique excluent systématiquement.

Toute cette attention accordée à l'équité a pour but de promouvoir l'égalité et la solidarité afin de donner tout son sens à la citoyenneté, même au prix de quelques brèches dans le château fort de la liberté[10]. Derrière ce souci d'équité se profile la question fondamentale de la citoyenneté, c'est-à-dire la nécessité de définir l'appartenance et, par le fait même, de déterminer qui aura accès à la citoyenneté et qui jouira des pleins droits d'un citoyen. Chaque société a répondu à sa façon à cette question qui l'oblige à traduire sous forme de politiques concrètes la portée sociale exacte des trois éléments de la définition et à utiliser le pouvoir de l'État pour déterminer la place que chacun d'eux doit occuper afin de permettre à la société d'établir sa définition de l'équité.

LA FORCE DU DISCOURS : LE DÉBAT SUR LA CITOYENNETÉ

Les observations sur la citoyenneté et l'équité formulées précédemment illustrent les principes généraux discutés dans plusieurs pays du moins depuis 1789. Ces principes demeurent toutefois des généralités tant que le pouvoir et l'opposition politiques ne leur donnent pas une forme concrète en des temps et des lieux précis[11]. Afin de comprendre comment le souci d'équité et les différents sens attribués au terme « citoyenneté » s'entrecoupent vraiment, il faut examiner le poids donné à chacun des trois éléments selon les périodes et les pays. Pour ce faire, il faut avoir recours à certains concepts susceptibles de mieux expliquer comment on en est arrivé aux différentes interprétations

de la citoyenneté, en théorie et dans la pratique. Ces concepts nous serviront ensuite à analyser l'expérience canadienne.

Quel que soit le pays, la politique ne se résume jamais à déterminer qui obtient quoi, quand et comment; elle comporte également — et cela est tout aussi important — un débat sur les limites de l'activité politique et sur la façon dont elle devrait être menée. À ce titre, la politique permet de cerner les types de conflits qu'elle peut résoudre et de préciser qui sont les intéressés. Dans cette optique, la politique peut se définir comme l'ensemble des efforts déployés par différents intervenants pour se tailler une place en mobilisant les appuis à leur formulation préférée de leur propre identité collective (laquelle est souvent aussi celle de leurs interlocuteurs) et en exposant les intérêts de cette dernière. Pour comprendre cette définition de la politique, il faut d'abord comprendre le double aspect de la représentation[12]. Il s'agit, d'une part, de la *représentation personnelle* des intervenants face aux autres, par le truchement de leur identité collective et, d'autre part, de la *représentation d'intérêts*. Ce deuxième aspect nous est familier parce qu'on le retrouve souvent dans le langage de la démocratie libérale. Ces deux sens du terme « représentation » sont étroitement liés, car tous deux font appel au pouvoir, soit le pouvoir de donner un sens aux relations sociales et, par conséquent, de représenter des intérêts et d'en discuter. Si les identités politiques sont des constructions sociales, elles sont le fruit d'un exercice réussi du pouvoir. Les limites à la formation de nouvelles identités proviennent des institutions, qui cristallisent les rapports de force exprimés dans les conflits antérieurs, ainsi que des efforts déployés par les intervenants déjà en place pour protéger des avantages chèrement acquis.

Le terrain sur lequel s'engage la lutte pour la représentation des identités collectives et le « choix » des représentants constitue l'univers du discours politique. Les représentants des diverses collectivités qui y coexistent tentent de se distinguer, tant par leurs actions que par leur philosophie, afin d'attirer l'attention et obtenir la légitimité.

La politique apparaît ainsi non seulement comme un conflit au sujet des identités collectives — qui a le droit de revendiquer — et comme une lutte entre les groupes et les organismes au sujet des revendications — qui obtient quoi, quand et comment —, mais aussi comme un conflit au sujet de l'arène où est menée l'action politique. La représentation exige que l'on délimite les espaces « politiques ». Le fait pour les intervenants de décrire une question comme « publique » ou « privée »; « nationale », « universelle » ou « locale »; « familiale » ou « étatique », est d'importance capitale dans leur représentation d'eux-mêmes et de leurs intérêts.

Alors que la politique comporte toujours la représentation et la construction sociale d'identités collectives, l'histoire montre que toutes les époques ne sont pas également favorables à l'innovation en matière d'identité, de philosophie et de politique. En effet, à certaines époques, les noms des intervenants, leurs intérêts, ainsi que les espaces politiques — en d'autres termes, « le vrai monde de la politique » — font l'objet d'un consensus social relatif. Les conflits se déroulent alors dans le cadre d'un système de représentation rodé et bien réglementé. À d'autres moments, l'univers du discours politique est bouleversé et les débats qui ont lieu portent non seulement sur les effets de la distribution, mais aussi sur les limites mêmes de la politique et sur les droits des intervenants à la revendication. Dans ces périodes de turbulence, on assiste à la prolifération des solutions de rechange théoriques et pratiques.

Une crise ne peut donc être perçue uniquement comme le produit de certaines limites dans la structure de l'économie : elle se manifeste et se résout aussi dans le cadre d'un système de représentation. En situation de crise, de nouveaux venus dans l'univers plus ouvert du discours politique proposent des solutions de rechange et demandent que l'on satisfasse à leurs revendications, lesquelles portent non seulement sur des exigences précises, mais sur un élément encore plus fondamental du droit à la citoyenneté : celui de leur intégration dans le processus politique. Les nouveaux venus remettent en question les conditions même de la représentation, en affirmant que les paramètres existants les excluent, ce qui les empêche d'exprimer leurs besoins. Ces demandes se conjuguent souvent à des revendications formulées au nom de la citoyenneté parce que, dans les démocraties libérales, ces dernières servent souvent de cheval de bataille à ceux qui recherchent un accès plus équitable à la politique.

On peut illustrer ce processus en comparant deux périodes de bouleversements que le Canada vient de traverser. Pendant les années 40, tous les intervenants de la scène politique canadienne se sont efforcés de donner un sens à la restructuration économique, politique et sociale liée à la Grande Crise et à la guerre. C'est l'époque où la Commission royale Rowell-Sirois a mené une vaste enquête sur les malaises de la société canadienne. Cette commission avait été créée en réponse à l'expression de l'insatisfaction populaire au sujet du fédéralisme, de la politique sociale, des relations économiques et représentait une opportunité pour les citoyens et citoyennes de se faire entendre. L'un des plus grands mérites de la commission a été de permettre d'examiner sous un angle nouveau les besoins de représentation d'une société moderne industrialisée où le fédéralisme démodé n'avait pas été à la hauteur de la situation et où le gouvernement central réclamait des

pouvoirs accrus. La commission a contribué en outre au renouvellement de la pensée canadienne concernant les rapports entre l'État et la société. Ses travaux ont marqué toute la période de l'après-guerre, car les partis politiques et l'État ont repris ses idées et les ont adaptées à leurs propres besoins.

La contribution de la commission Rowell-Sirois à la restructuration des années 40 n'est pas mentionnée ici à titre de curiosité historique, mais parce que la société canadienne traverse présentement une période semblable d'ajustement rapide à des perturbations sociales et économiques. Après plus d'une décennie de restructurations économique et sociale, de nouvelles pressions s'exercent sur le système politique et l'on assiste à de nouvelles revendications relatives aux institutions de la démocratie représentative. Pendant les années 80 et 90, nous nous sommes à notre tour demandé dans quelle mesure les traditions des institutions existantes chargées d'organiser la représentation afin de protéger les droits associés à la citoyenneté pouvaient satisfaire aux nouvelles revendications des intervenants cherchant à accéder au processus politique. En invoquant les droits associés à la citoyenneté, ceux qui revendiquent cet accès soulèvent la question de l'équité. Ils réclament de l'État qu'il prenne les mesures nécessaires pour que les principes fondamentaux de liberté, d'égalité et de solidarité collective leur soient appliqués également.

LA CITOYENNETÉ ET L'ÉQUITÉ DANS LA POLITIQUE CANADIENNE

La pensée politique canadienne est un véritable champ de bataille intellectuel (Williams et Williams 1990, 107 et 108). Heureusement, la présente étude ne cherche pas à résoudre l'une ou l'autre des querelles de longue date concernant les origines de nos principes politiques fondamentaux[13]. Les politicologues s'entendent sur le fait que les valeurs canadiennes reflètent, du moins en partie, la tradition collectiviste. Tout en demeurant attaché aux principes libéraux, particulièrement aux notions de gouvernement aux pouvoirs limités et de droits individuels, le Canada a subi l'influence des « conservateurs » et des traditions sociales-démocrates de solidarité sociale.

En comparant le Canada et les États-Unis, Lipset (1965) a expliqué par l'absence de « vécu révolutionnaire » la fidélité du Canada à l'endroit du collectivisme (Williams et Williams 1990, 111–114; Bell 1990, 147 et 148). D'ailleurs, pour Lipset, l'événement qui a façonné la société canadienne — et son approche des valeurs de la citoyenneté — a été la contre-révolution, l'immigration des Loyalistes au moment de la guerre de l'Indépendance américaine. Voués aux valeurs conservatrices, les

Loyalistes ont en effet contribué à faire du Canada du XIX[e] siècle un pays plus élitiste, plus particulariste et plus directif[14].

En général, Lipset (1965) n'a pas tenu compte de la contribution de la pensée politique canadienne-française à la culture politique du siècle dernier. D'autres études en ont davantage tenu compte, en soulignant tout particulièrement les diverses façons dont le catholicisme conservateur avait appuyé les idées conservatrices des Loyalistes. Grant (1963, 75 et 76), par exemple, a souligné la tendance des catholiques à placer la vertu au-dessus de la liberté, contribuant ainsi à légitimer les restrictions imposées à la liberté individuelle au nom du bien commun. Selon Grant, le catholicisme canadien-français cadrait assez bien avec le protestantisme calviniste du Canada d'expression anglaise. Ni l'un ni l'autre ne laissaient libre cours aux passions et, par conséquent, les deux ont contribué à inhiber la poursuite de la réalisation de soi que Grant a décrit comme caractéristique du libéralisme hégémonique américain (*ibid.*, 70 et 71).

La deuxième description de la pensée politique canadienne qui souligne la contribution du Canada français au collectivisme de la société canadienne est la « thèse des fragments ». À partir de la théorie de Hartz (1964), Kenneth McRae et Gad Horowitz ont montré comment le libéralisme pur de la pensée politique américaine avait été tempéré, au Canada, par les valeurs collectivistes des conservateurs anglais et des catholiques français (Horowitz 1968, chapitre 1).

De plus, Horowitz (1968) explique par les tendances de l'immigration et l'émergence relativement tardive d'une culture politique canadienne la situation « exceptionnelle » qui s'est installée au Canada, c'est-à-dire la présence de la pensée sociale-démocrate à laquelle souscrivaient les partis de gauche et les syndicats. Selon lui, les valeurs collectivistes existaient tant dans l'idéologie de gauche que dans celle de droite, puisque toutes les deux combinent un enthousiasme tempéré pour la liberté et les droits individuels avec un souci pour le bien-être de l'ensemble de la société. Alors que les tenants de la pensée de gauche empruntaient au libéralisme un souci plus grand d'égalité que les conservateurs qui proposaient une société davantage hiérarchisée, les deux s'en remettaient à l'action collective — en général par l'intermédiaire de l'État — contre l'individu, au besoin, pour assurer le bien général[15].

UNE CITOYENNETÉ « LOCALE » : L'ÉQUITÉ POUR « LES COMMUNAUTÉS INSULAIRES »

Au début du XX[e] siècle, on constate donc au Canada la présence de ces diverses conceptions de la citoyenneté et ce, dans plus d'un domaine.

On remarque notamment la volonté des politiciens conservateurs de s'en remettre à l'État pour favoriser l'essor de la nation et en assurer le développement économique[16]. Cependant, la réaction canadienne à la « question sociale » liée à la dislocation créée par l'immigration massive, l'urbanisation et l'industrialisation exprime également le collectivisme de la pensée politique canadienne. Les conservateurs comme les socialistes ont cherché, au début du siècle, des façons d'atténuer les effets destructeurs de ces phénomènes sociaux. Les efforts combinés de l'État et du secteur privé pour rétablir la « stabilité » émanèrent des politiciens conservateurs et de leurs partisans, y compris des groupes réformistes féminins du Canada anglais et du Canada français (Jenson 1990b). Le discours réformiste a également exercé une forte influence sur les inconditionnels de la pensée socialisante qui, plus tard, allaient constituer le noyau du mouvement qui a donné naissance à la Co-operative Commonwealth Federation dans les années 30.

Les années houleuses qui se sont écoulées entre la Confédération et la Première Guerre mondiale ont été une période de restructuration fondamentale sur les plans économique, social et politique. Cependant, au moment opportun, la découverte de certains principes de la réglementation dans chacun de ces domaines a contribué à donner un sens précis au terme « citoyen », qui a eu cours jusque dans les années 40 (Jenson 1990a). À cette époque, aussi, les conflits entre les notions de liberté, d'égalité et de solidarité étaient devenus apparents. Même si le discours politique gravitait surtout autour des principes du libéralisme, il y avait quand même place pour les autres points de vue — de gauche ou de droite — qui traçaient la carte du monde en insistant davantage sur la solidarité (Christian et Campbell 1989).

Tout au long de cette période, le développement national est demeuré une préoccupation fondamentale. Beaucoup considéraient que le rôle de l'État était d'unifier les régions du pays qui présentaient une grande disparité aux plans social, linguistique et religieux, et de garantir l'équité pour tous. La pensée politique canadienne attachait une très grande importance à l'idée que l'existence même du pays était tributaire des activités entreprises par un État bâtisseur qui serait le mandataire d'une nation encore fragile. Ainsi, les effets des échanges commerciaux devaient être atténués par des initiatives axées sur l'équité, en matière de développement économique (construction du chemin de fer et tarifs douaniers), qui créeraient des emplois tout en favorisant le commerce et l'accumulation de capitaux.

Les partis de John A. Macdonald et de Wilfrid Laurier étaient censés favoriser la création d'une nation même s'ils entretenaient des

liens étroits avec les secteurs naissants de l'entreprise canadienne, concentrée au Québec et en Ontario (Thorburn 1985, 4 et 5). Il a pourtant fallu plusieurs décennies pour établir un système national de partis. Jusqu'alors, la survie des gouvernements dépendait de leur habileté à rallier des appuis au moyen du système ministériel selon lequel on s'engageait à mettre en œuvre des politiques particulières en retour du soutien électoral des régions. Les comtés de l'Ouest, par exemple, se sont accommodés du système ministériel tant qu'ils ont eu besoin du chemin de fer. « Les habitants de l'Ouest n'ont pas vendu leur vote pour des faveurs négligeables accordées par la machine du favoritisme, ni pour l'assiette au beurre, mais seulement contre la promesse du chemin de fer, tout le chemin de fer et rien que le chemin de fer. » (Reid 1985, 16.) En 1896, cependant, un système national de partis était en place, mais pas pour longtemps. L'élection de 1911 a marqué le point tournant dans la politique canadienne de partis : le système bipartite instauré depuis peu s'est écroulé sur des questions de lutte de classes et des conflits régionaux et culturels (Thorburn 1985, 6).

Cet éclatement montre que, malgré la volonté de créer une nation, ou peut-être à cause de cette volonté, la notion de citoyenneté élaborée pendant ces années est demeurée « locale » et que, pendant les quatre premières décennies de ce siècle, le discours politique a été dominé par les disparités régionales. D'autres intérêts, reflétant la mobilisation des collectivités selon leur identité linguistique, religieuse ou sociale, s'exprimaient dans un discours régional, et il était fréquent de revendiquer que l'État accorde un traitement équitable aux régions et à leurs habitants. Cette citoyenneté « locale » tenait à un certain nombre de facteurs (Jenson 1990a, 670–674).

L'un d'eux était le fait que la distribution des ressources s'effectuait au hasard et que les effets de l'industrialisation dans une économie de succursales avaient créé des disparités régionales au sein de la classe ouvrière canadienne et, au fil des ans, érigé un cadre d'interprétation régional des relations entre les classes sociales. Les identités sociales étaient donc davantage régionales que nationales. Le mouvement syndical de l'Ouest était dominé par les travailleurs de l'industrie d'extraction — exploitation forestière et minière. Leur expérience, souvent vécue dans des collectivités isolées et moins industrialisées, était très différente de celle des artisans des usines de l'Est. À cause de ces modes d'organisation politique, les expériences vécues par les travailleurs eux-mêmes cédaient le pas à des considérations locales, ce qui a donné lieu, sur le plan politique, à des conflits régionaux nourris en partie par l'appui des agriculteurs[17]. Les revendications régionales des agriculteurs se sont articulées lorsque les producteurs de

blé de l'Ouest ont établi un important réseau d'institutions pour se protéger des politiques de « l'Est » et de l'instabilité notoire du marché international. Leur but était de se servir de l'État pour obtenir un traitement plus équitable pour leur région de la part des sociétés de chemins de fer, des banques et du marché international.

D'autres intervenants ont aussi introduit dans le débat politique le souci « local ». Il y a lieu de souligner, par exemple, la décision cruciale prise par l'élite canadienne-française à la fin du XIX[e] siècle de concentrer ses efforts sur la préservation de la culture en renforçant le pouvoir de la province de Québec. L'attention accordée aux particularités locales, provenant des liens avec la terre, a été renforcée par les nationalistes conservateurs et l'analyse faite par l'Église catholique des dangers du déplacement géographique — vers les villes ou les agglomérations urbaines, à la recherche d'un emploi — pour la survivance de la « race » française en Amérique du Nord. Ainsi, ils ont défini la citoyenneté comme étant le reflet d'une politique et d'une identité culturelles « locales », qui désignaient la province comme l'espace où les Canadiens français pourraient réaliser leurs objectifs de survivance religieuse et politique.

Le partage des compétences à l'intérieur du fédéralisme a aussi contribué à créer une notion « locale » de la citoyenneté. Ottawa ne jouait pas un rôle important sur le plan de la politique sociale parce que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* avait confié ces responsabilités aux provinces qui, à leur tour, déléguaient leurs pouvoirs aux municipalités. Le rôle important qui incombait aux autorités municipales dans la construction de l'infrastructure urbaine et dans la mise en place des services d'aide sociale laissait présager, dans les villes à croissance rapide, l'adoption d'une attitude d'appui de l'activité locale. L'administration des villes se modela sur les pratiques commerciales (Weaver 1983). Ce discours lia lui aussi la prospérité économique à des lieux bien précis, en l'occurrence les villes (Taylor 1987, 147).

Tout se dessinait selon une définition de la citoyenneté « locale ». Le mouvement en faveur du suffrage féminin en fournit un bon exemple parce qu'il montre comment les revendications des femmes visant à obtenir un accès équitable à la vie politique et à la citoyenneté se transformèrent en demandes de représentation axée sur les programmes plutôt que sur les caractéristiques sociales. Même avant d'obtenir le droit de vote, les femmes ont contribué à une définition de la citoyenneté en fonction des programmes; en plus du discours emprunté à leurs groupes d'appartenance, elles ont proposé leur propre conception de citoyenneté régionale fondée sur la distinction entre le privé et le public. Lorsqu'elles obtinrent finalement le droit de vote, les

femmes vivaient déjà les conséquences des initiatives antérieures qui avaient créé une notion de la citoyenneté où la différenciation des sexes s'effectuait aussi, en fin de compte, selon les régions[18].

La conception des rapports hommes-femmes inscrite dans une telle définition de la citoyenneté place le facteur régional au premier rang lorsqu'il s'agit des femmes, ce qui a pour effet de déterminer leur rôle social en fonction de caractéristiques personnelles. Par exemple, les agricultrices, les travailleuses, les Canadiennes françaises, les protestantes, les femmes de l'Ouest, les femmes urbaines possédaient une identité collective tout à fait différente, selon leur classe sociale, leur religion et leur langue combinées au rôle qu'elles jouaient dans la politique canadienne. Il n'existait pas d'identité unique pour les femmes, non plus d'ailleurs que de politique essentiellement axée sur les femmes. Par conséquent, à mesure que le féminisme maternel a entrepris de « féminiser » le Parlement, prônant des réformes sociales devant améliorer la régie interne de l'État, des factions se sont dessinées au sein du mouvement autour des questions de lieu et d'identité : les revendications en faveur de la représentation des femmes cédèrent donc le pas à la représentation des intérêts des femmes, en général par des hommes qui parlaient le même langage et provenaient de la même classe sociale ou de la même région.

Selon cette définition de la citoyenneté, les femmes, en tant que réformatrices, se sont construit une identité marquée par le souci de s'intégrer plutôt que de se différencier, et leur attitude était plus collective qu'égalitariste et libérale. Si les femmes étaient « des mères naturelles » et si le monde était à la recherche de mères et de ménagères, les hommes pourraient, une fois bien éduqués et bien nourris, s'occuper d'organiser l'évolution. Par conséquent, alors que les féministes maternelles étaient effectivement au cœur des mouvements en faveur de la réforme sociale que nous venons de décrire, elles ont mis du temps à comprendre que leur réformisme exigeait qu'elles obtiennent d'abord le droit de vote. D'ailleurs, pendant les années cruciales de la fin du XIX[e] siècle, alors que les notions de citoyenneté se cristallisaient, certains groupes comme le Conseil national des femmes du Canada n'ont pas une seule fois tenu de discours électoraliste[19]. Elles ont placé les principes collectifs de réforme sociale bien au-dessus des revendications pour l'émancipation ou pour les droits individuels (Bashevkin 1986, 250).

Pour les féministes catholiques du Québec à la fin du XIX[e] siècle, par ailleurs, le débat sur la citoyenneté était fortement axé sur la collectivité (Lavigne *et al.* 1979, 21 *sqq.*). Cependant, la métaphore employée était différente : les femmes protestantes anglophones parlaient de

« tenir la maison », tandis que les femmes francophones parlaient plutôt de « protéger la famille ». Militant dans des organismes féminins, les femmes venaient prêter main-forte aux hommes nationalistes et aux prêtres afin de protéger la société québécoise des pièges de la ville (Trofimenkoff 1977, 108 *sqq.*). Bien qu'augmentant le pouvoir des femmes, ce genre de féminisme pouvait difficilement conduire à l'égalité, car l'Église et la majeure partie des hommes au pouvoir s'opposaient avec acharnement au suffrage féminin, au nom du nationalisme et de la religion. Il devenait donc impossible d'envisager le vote des femmes.

Le mode de revendication utilisé à cette époque, au nom de l'équité, a eu d'évidentes répercussions sur la société canadienne. La voix des femmes ne s'élevait pas très haut pour réclamer l'égalité des sexes. En tant que femmes, elles étaient importantes au sein de chaque groupe, mais au plan du discours, on les liait toujours, de diverses façons, à d'autres relations sociales et ce n'était pas une simple question de rhétorique. Les femmes étaient divisées, par classe sociale et par religion, en groupes qui cherchaient à s'exprimer politiquement par l'intermédiaire des partis et des mouvements politiques nés lors de la restructuration économique et politique au tournant du siècle, et qui étaient disposés à faire porter leurs revendications davantage sur la présentation de programmes politiques — leur souci de réforme — que sur la représentation des femmes en tant que femmes. Leurs revendications d'équité se concentraient sur l'accès à de nouveaux programmes politiques et aux formations politiques qui les préconisaient, plutôt que sur l'accès de types particuliers de personnes.

Deuxième conséquence apparente : la façon dont les autres groupes formulaient leurs exigences en matière d'équité. Pendant les turbulentes années du début du XX[e] siècle, la politique canadienne s'enracinait manifestement dans un libéralisme qui établissait des distinctions nettes entre l'État et la société civile, mais elle était également façonnée par la solidarité des régions et des provinces. Ainsi, à partir de toutes ces tendances, une réponse « locale » aux questions politiques fondamentales émergeait à mesure que la notion de « Canadiens » prenait forme. La nation naissait, mais il s'agissait d'une nation composée de « communautés insulaires »[20]. La notion de citoyenneté a donc été marquée par des différences de langue, de religion et de classe sociale. Qui plus est, il s'agissait d'une citoyenneté dont l'idée centrale — maintenir la diversité des communautés insulaires définies en fonction des lieux habités — faisait l'objet d'un consensus nouveau. Cette entente a d'abord servi à circonscrire les conflits. Alors que les divergences continuaient de se manifester au sujet de la mise en application

de cette définition de la citoyenneté, les paramètres n'en n'étaient pas moins fixés.

Parmi les principes fondamentaux de cette définition se trouvait l'idée qu'il fallait bien traiter la collectivité si l'on voulait empêcher le libéralisme commercial de réorganiser l'espace de manière à éliminer la frontière canado-américaine délimitée avec tant de peine sous la Confédération. En outre, la représentation des régions au gouvernement central, pour y faire valoir leurs besoins divers, était essentielle à la juste répartition des ressources. En effet, comme les régions étaient différentes, elles ne pouvaient être assimilées à un groupe d'intérêt unique ni être représentées par des moyens susceptibles d'atténuer le caractère distinct de chacune. Par conséquent, pratiquement tous les efforts déployés pour assurer l'équité étaient attribuables aux partis politiques et au gouvernement de cabinet, qui cherchaient à préciser les besoins de chaque région. La citoyenneté « locale » a, par ailleurs, donné naissance à des mouvements sociaux organisés sur la même base (par exemple, les syndicats), tout en favorisant le maintien des deux solitudes culturelles.

Le système de partis constituait l'expression institutionnalisée de ces formes de représentation. Le système de partis très local créé par le régime de favoritisme qui a suivi la Confédération a conduit à une politique qui tenait compte des disparités régionales dans les premières décennies du siècle (Smith 1989, 131). Le système interventionniste, établi avec tant de succès par Mackenzie King, « met l'accent sur la représentativité régionale du pouvoir exécutif et encourage l'émergence d'éminences grises régionales comme ministres clés du cabinet, qui jouent ainsi un double rôle d'administrateurs et de chefs de file politiques des régions » (Whitaker 1985, 146). Ce système a permis l'intégration verticale des sous-cultures d'une région donnée et la mise en place de mécanismes d'ajustements horizontaux, les notables du coin jouant le rôle d'intermédiaires. Dans ce processus, le système de partis lui-même s'est « fédéralisé » (Reid 1985, 17; Smith 1989, 134)[21].

Ainsi, ce système de partis était particulièrement bien conçu pour présenter les revendications de traitement et de représentation équitables des régions. Chaque région pouvait avoir des représentants au sein du cabinet, et parfois même « à l'œuvre ». Les citoyens et citoyennes pouvaient espérer que les besoins de leur région — qu'ils soient sociaux, linguistiques ou religieux — seraient bien représentés par des ministres « de chez eux ». En outre, ce système de partis a contribué à donner à la société canadienne l'image qu'elle souhaitait d'elle-même, soit d'abord et avant tout celle d'un pays où les régions étaient impor-

tantes et où la politique consistait à assurer un traitement équitable à chacune. C'est donc dire que ce système de représentation a renforcé une notion de la citoyenneté qui privilégiait les collectivités par rapport aux individus, mettant l'accent sur la différence plutôt que sur l'égalité, et définissant la justice en termes régionaux.

UNE CITOYENNETÉ « NATIONALE » : L'ÉQUITÉ POUR LES INDIVIDUS

Ces différentes pratiques et ces différentes significations données à la notion de citoyenneté n'ont pourtant pas duré : après la Grande Crise et à la suite de la restructuration politique et économique qui s'est effectuée pendant la guerre, cette conception d'une citoyenneté « régionale » a cédé le pas à d'autres perspectives. En 1945, le discours politique était dominé par un nouveau langage : il s'agissait de « créer une nation » et les régions étaient reléguées à l'arrière-plan. Les individus — comme citoyens, consommateurs et producteurs — commençaient à se faire entendre. Les identités et les intérêts se sont modifiés avec l'avènement d'une nouvelle définition de l'espace.

La réglementation économique et politique qui a eu cours pendant et après la Seconde Guerre mondiale a donné lieu, entre autres, à un nouvel équilibre des pouvoirs fédéraux et provinciaux caractérisé par une influence croissante du gouvernement fédéral. À cette époque, la question des relations entre le Canada et les États-Unis commençait à retenir davantage l'attention. Même si, vers le milieu des années 50, la Commission royale d'enquête présidée par Walter Gordon avait examiné et critiqué les effets d'une stratégie qui consistait à tenter de bâtir une économie nationale en encourageant des liens continentaux, la réglementation économique inspirée des principes de John Keynes a fourni un schéma d'unification. Ce schéma justifiait l'existence d'un gouvernement central actif, ainsi que la présence d'un gouvernement actif tout court, pour diriger une entité unique : l'économie nationale (Jenson 1989a).

Ces nouvelles idées économiques et politiques ont transformé la notion d'espace. Le Canada était alors présenté dans le discours politique moins comme un ensemble de régions et davantage comme un espace unique situé au nord du 49e parallèle avec son propre marché du travail, ses programmes sociaux universels et un gouvernement central responsable du bien-être de l'ensemble de la population. Les pouvoirs acquis par le gouvernement fédéral pendant la guerre ont permis au Canada d'entrer dans la période d'après-guerre doté d'institutions fédérales partiellement reconstruites. Pour la première fois, un système central de sécurité du revenu était en place. Ce genre de programmes visait à éliminer les disparités régionales liées aux sources

de revenus différentes des gouvernements provinciaux en versant des prestations aux citoyens eux-mêmes. Un projet national de sécurité du revenu, qui pouvait faciliter le mouvement des travailleurs à l'intérieur du marché de l'après-guerre, a ainsi été réalisé (Jenson 1990a, 681 et 682). Cette façon différente de comprendre la restructuration économique a entraîné une autre conséquence : pendant les années 50 et 60, on s'est beaucoup intéressé aux rouages du capitalisme et à la technologie (Cairns et Williams 1988, 234).

Une nouvelle définition de la citoyenneté fondée sur une politique de base et un vaste consensus est alors apparue, parrainée par les libéraux, appuyée par les conservateurs, et dont la Co-operative Commonwealth Federation s'est attribué le mérite. Pourtant, pour les principaux partis, les réformes visaient à répondre aux besoins nationaux de justice sociale. Les dépenses sociales s'inscrivaient dans le cadre des mesures envisagées par l'État pour reconstruire la nation après les bouleversements causés par la mobilisation pour les besoins de la guerre. Des politiques sociales inspirées de Keynes et mettant l'accent sur la redistribution des ressources par l'intermédiaire de paiements de transferts pour l'assurance-chômage, l'aide sociale et les allocations familiales, visaient les Canadiens et Canadiennes en tant qu'individus plutôt que comme membres de collectivités.

Cette réorientation n'a toutefois pas seulement porté sur les différentes significations données au terme citoyen et sur les rapports avec les citoyens en tant qu'acteurs économiques. Dans les années 50, déjà, l'idée selon laquelle il est légitime pour le gouvernement fédéral de contrôler une économie nationale unique allait de pair avec l'idée qu'il était responsable vis-à-vis les institutions culturelles, scientifiques et éducatives dans tout le pays. On a donc assisté pendant ces années à une avalanche de politiques visant à renforcer la culture nationale et à distinguer l'État canadien autonome de son passé colonial. Le rôle très visible et indépendant joué par le Canada dans la mise sur pied d'institutions internationales durant l'après-guerre, comme les Nations Unies et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, s'est accompagné d'une réduction de la surveillance exercée par Westminster sur les arrangements constitutionnels canadiens et d'un affaiblissement des symboles coloniaux comme le « Dominion » et la « royauté ». La *Loi sur la citoyenneté canadienne* de 1946 allait dans cette direction, de même que la création de la commission Massey, une commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, des lettres et des sciences au Canada, et l'expansion du réseau de télévision de Radio-Canada. Ainsi, à mesure que les bouleversements des années 30 et des années de guerre s'effaçaient devant la vague de prospérité d'après-guerre, s'établissait

un nouveau discours politique mettant en jeu des intervenants tout à fait différents.

Quand le gouvernement fédéral s'adressait aux Canadiens et Canadiennes après la guerre — pendant les campagnes électorales (au nom du Parti libéral du Canada), à l'occasion des conférences fédérales-provinciales et dans ses documents d'orientation —, il se réclamait de la patrie, qui avait survécu aux horreurs de la guerre grâce à la réglementation intensive de la vie économique par le gouvernement central. On disait alors au peuple canadien que seul ce gouvernement possédait le savoir-faire, l'expérience et le bon sens nécessaires pour éviter, dans les années à venir, une répétition de la crise des années 30. Seul le gouvernement central, qui servait de guide aux provinces, pouvait parler au nom de toute la nation. Le discours politique était donc devenu national, mais on reconnaissait que le fédéralisme empêchait le gouvernement central de prendre trop d'initiatives, et que la notion de « libre entreprise » avait pour effet de limiter le rôle de l'État.

La contribution du système de partis à la représentation s'est aussi modifiée pendant cette période. La politique d'intervention de Mackenzie King, fondée sur la présence de « magnats » régionaux et les négociations en coulisse, a commencé à perdre du terrain dans les nouvelles conditions de l'après-guerre. L'influence de la bureaucratie augmentait à mesure que les ministres sollicitaient, de plus en plus souvent, l'avis des « experts » de leur ministère; le « bon sens politique » se révélait moins utile que par le passé (Whitaker 1985). Dans cette nouvelle ère de la technocratie, supposément amenée par la « fin de l'idéologie » des années 50, l'expertise et les ajustements factuels apparaissaient plus importants (Brodie et Jenson 1988, chapitre 7). Toutefois, les pressions exercées en faveur d'une politique nationale ont aussi engendré des réactions d'un autre ordre chez les politiciens, allant du citoyen canadien « sans trait d'union » qu'a proposé John Diefenbaker lorsqu'il a réussi à déloger le « parti au pouvoir » en 1957, au « pancanadianisme » de Lester B. Pearson et de Pierre E. Trudeau quand ils ont rétabli l'hégémonie des libéraux au cours des années 60.

À la faveur de ces changements, les symboles nationaux ont redéfini la citoyenneté canadienne, la fondant sur une interprétation particulière non seulement des relations culturelles, mais aussi de l'économie et de la technologie de la société moderne. Il s'agissait d'une identité nationale définie en fonction d'un espace commun occupé par les habitants d'un grand pays aux régions éloignées les unes des autres. Cette nouvelle notion de citoyenneté reconnaissait les ressources naturelles du pays plutôt que ses travailleurs comme source de sa grandeur[22].

C'était là, dira-t-on, remplacer une définition « régionale » de la citoyenneté par une autre définition semblable. Des politiques macro-économiques ainsi que la « responsabilité » nationale de certaines dépenses sociales sont venues se greffer aux idées plus traditionnelles sur l'expansionnisme défensif. La redéfinition de l'espace occupé par les citoyens et citoyennes a rendu particulièrement importantes les dichotomies Canada–États-Unis et français–anglais. Vers le milieu des années 60, ces questions faisaient l'objet d'un débat en profondeur dans une perspective nationale de la citoyenneté. Dans un nouvel effort pour définir leur identité nationale dans le contexte de l'après-guerre, les Canadiens se sont penchés sur l'importance relative accordée aux trois éléments, liberté, égalité et collectivité. Cette auto-définition engageait non seulement un processus de différenciation des États-Unis (c'est ainsi qu'elle est très souvent comprise), mais aussi un débat sur les valeurs fondamentales, particulièrement les valeurs collectives. On se demandait surtout si l'État pouvait contribuer à façonner l'image que la société canadienne avait d'elle-même en contenant l'individualisme au nom des autres valeurs de citoyenneté et d'équité.

Il importe de souligner que, dans ces discussions, l'aspect national prédominait; la citoyenneté reposait sur l'allégeance au Canada. Ainsi, les deux dichotomies susmentionnées (Canada–États-Unis, français–anglais) étaient interprétées dans un contexte global que l'on souhaitait d'ailleurs privilégier, une optique qui cadrait avec la réglementation établie après 1945 en matière d'économie et de politique. Ainsi, lorsque les mécanismes sous-tendant cette réglementation sont entrés dans une période plus troublée à la fin des années 60 et au cours des années 70, il y avait un changement d'optique, un rajustement vers une vision plus fragmentée, moins nationale, plus locale et beaucoup plus controversée. Au milieu des années 60, cependant, la polémique se limitait à un débat sur la citoyenneté nationale. Nous illustrerons ce débat en nous rapportant à trois ouvrages clés publiés à l'époque : *Le fédéralisme et la société canadienne-française* (1967), de Pierre E. Trudeau; *Lament for a Nation : The Defeat of Canadian Nationalism* (1963), de George Grant; et *The Pattern of Politics* (1970), de Charles Taylor. Ces trois ouvrages exposent les thèmes principaux du discours politique de l'époque.

Les écrits de P.E. Trudeau à la fin des années 50 et des années 60 s'inscrivent dans la période d'intense créativité de l'après-guerre, pendant laquelle l'élite québécoise tentait de se libérer elle-même et de libérer la société québécoise de l'influence d'une Église conservatrice et de politiciens conservateurs. Analysant le passé du Québec, et lié à ses contemporains qui se préparaient déjà à défendre le rôle distinct qui devrait être celui de « l'État du Québec » dans la

représentation des aspirations québécoises face à l'avenir, Pierre Trudeau s'est opposé au néo-nationalisme (1967, vi et vii). Il a ainsi contribué à la pensée politique canadienne par un manifeste politique inspiré des principes libéraux[23]. Son souci premier était d'amener ses compatriotes francophones à adopter des idées plus modernes en optant pour un projet de renouveau démocratique qui privilégiait les droits individuels par rapport aux droits collectifs. L'opposition de ce dernier à la rhétorique nationaliste découlait de son interprétation du passé nationaliste du Québec, qu'il jugeait égocentrique et profondément conservateur. Selon lui, l'avenir devait entraîner une ouverture vers une société plus grande, tant au Canada qu'au plan international[24].

Face à la dichotomie français–anglais, Pierre Trudeau préconisait une « société fédérale » dans laquelle les différences linguistiques et culturelles seraient reconnues au sein des institutions nationales[25]. Ainsi, le gouvernement central pourrait protéger les francophones, qui n'auraient donc pas besoin d'un État provincial fort. Quant à la deuxième dichotomie, Trudeau était déchiré entre son engagement envers les valeurs de l'internationalisme libéral et les relations entre le Canada et les États-Unis. En 1965, il justifiait son opposition à l'indépendance du Québec en affirmant que le Canada et le Québec étaient « largement dominés par l'économie des États-Unis » (Trudeau 1967, 15) et que cette domination était nécessaire au développement économique et au progrès technologique (*ibid.*, 18 et 19). Le rôle de l'État était de diriger et, autant que possible, de développer le pays sans avoir recours à la « violence légale ou morale contre ses citoyens. [...] Sur ces points aussi, une constitution d'hommes libres ne doit pas connaître de parti-pris » (*ibid.*, 18).

C'est la question des relations canado-américaines que traitent Grant (1963) et Taylor (1970) dont il est question ici. Leurs définitions de la citoyenneté canadienne portent essentiellement sur les différences entre le Canada et les États-Unis ainsi que sur la nécessité de conserver cette distinction pour assurer la survivance des valeurs canadiennes fondamentales. Grant et Taylor, partant d'une analyse de l'ordre économique de l'après-guerre, rejetèrent la responsabilité du problème sur les grandes entreprises qui ont mis leur technologie au service de la production de masse en vue de la consommation de masse.

Grant (1963) avait la nostalgie d'un passé bâti sur l'ordre et la stabilité, une tradition minée par un libéralisme omniprésent, fruit de l'influence américaine de l'après-guerre. Selon lui, la « nation canadienne » était un rêve impossible dans une société technologiquement avancée et vouée à la recherche de la diversité afin de satisfaire des passions effrénées. Pour Grant, libéralisme est synonyme de choix et de

pluralité, mais son essence même réside dans le désir excessif d'abondance et de consommation qui a déclenché la vague de prospérité de la période d'après-guerre. Cette notion de la citoyenneté largement favorable à la liberté individuelle, ou à la liberté tout court, ne supposait plus la recherche de la société idéale. Ce n'est pourtant qu'à partir de ce principe qu'il était possible d'en arriver à une vision originale de la citoyenneté canadienne, une vision qui se donnerait une définition « nationale » par opposition au libéralisme sceptique américain, où les valeurs de solidarité organique n'existaient plus (*ibid.*, chapitre 5). Ainsi, à la faveur d'une attaque contre le continentalisme, Grant s'est-il lancé dans une diatribe contre la technologie, la passion débridée et la politique interventionniste.

Taylor (1970) a exploré bon nombre des mêmes questions, mais il a utilisé un ton différent, moins nostalgique et plus batailleur. Son leitmotiv était la « politique de la polarisation », qu'il présentait comme solution de rechange à la « politique du consensus » incarnée par le « nouveau jeune leader » Pierre E. Trudeau. L'objectif de Taylor était de créer un espace canadien bien circonscrit où il serait possible d'appliquer une politique de « resacralisation ». Il a présenté la participation à la démocratie comme le seul remède à l'anémie du secteur public engendrée par le libéralisme excessif et qui avait permis aux grandes entreprises de faire la pluie et le beau temps dans la société canadienne. L'objectif de la resacralisation était de promouvoir un certain sens de la collectivité et de l'identité, en renouvelant l'engagement traditionnel des Canadiens et Canadiennes envers la collectivité. Cette identité ne devait toutefois pas provenir des visions conservatrices d'une société hiérarchisée ni de celles de l'Église. Elle devait plutôt être à la fois séculière et sacrée, et fondée sur une nouvelle relation entre l'être humain et la nature. Encore une fois, la technologie et les mécanismes de production de l'après-guerre pesaient lourd dans la balance, non seulement à cause des analyses de leurs effets sur la distribution du pouvoir social, mais aussi parce qu'ils avaient contribué à la désacralisation de l'identité canadienne en lui enlevant son esprit communautaire.

Par conséquent, pour Taylor (1970) comme pour Grant (1963), la citoyenneté canadienne dépendait de la frontière tracée au 49e parallèle qui créait un territoire protégé pour les valeurs canadiennes. En outre, comme Grant, Taylor attribuait à l'État et à la politique un rôle fondamental dans la sauvegarde de ce territoire.

Ces débats de l'après-guerre reliant les deux types de collectivisme et la position libérale prédominante ont défini la « modernité ». Ce qui était moderne avait une connotation industrielle et technologique et

s'articulait autour de certaines valeurs fondamentales. Le marché, la production, bref, les activités économiques en général occupaient une position privilégiée dans le discours de l'époque. La nation canadienne occupait, il est vrai, un territoire situé au nord du 49e parallèle, mais il s'agissait d'un territoire économique : l'identité canadienne ne dépendait donc pas seulement de la séparation politique d'avec les États-Unis, mais aussi de la délimitation d'un territoire économique différent. Cette notion d'un marché unique pour les biens, les services et la main-d'œuvre caractérisait la notion de citoyenneté au Canada pendant la période d'après-guerre. Ainsi, quand Grant (1963) regrettait que l'activité des entreprises américaines au Canada y ait implanté des valeurs libérales, il mettait en relief les effets de l'activité économique sur une société. En reprochant à l'État de n'avoir pas su garantir la souveraineté économique dont dépendait notre caractère politique et culturel distinct, Taylor (1970) confirmait que l'économie privée et la chose publique devaient marcher de pair.

Ainsi, les réflexions sur l'État garant de l'équité avaient tendance à mettre l'accent sur l'économie, sur le pouvoir de l'argent et sur la distribution des ressources. L'équité entre les régions cédait le pas au traitement équitable des individus. Cette conception de l'équité fondée sur la distribution des ressources découlait des liens publiquement établis entre les termes et préoccupations exposés plus haut. L'individualisme libéral se traduisait par une politique keynésienne de transfert des revenus; les Canadiens devenaient des citoyens admissibles aux avantages sociaux. Les notions de redistribution économique mettaient au jour le souci d'égalité, tout comme les principes d'universalité et certaines notions de droit à la citoyenneté sociale entraînaient une obligation de solidarité. Le rôle de l'État était de veiller à ce que l'ensemble des mesures prises donnent les résultats voulus et d'intervenir si nécessaire pour améliorer la distribution des richesses et pour favoriser la croissance de l'économie.

Les partis aussi se sont réorganisés. Le système d'interventionnisme régional au sein du cabinet a été remplacé par une relation institutionnalisée et relativement sans intermédiaire entre le centre, particulièrement le chef, et les électeurs. L'interventionnisme de l'époque reposait moins sur l'organisation régionale des éminences grises que sur un système de représentation d'intérêts qui mettait l'accent sur le chef et sa capacité de représenter, par un chassé-croisé d'interventions, les préoccupations immédiates de la population (Clarke *et al.* 1984, chapitre 1; Smith 1989, 142). Ainsi, les partis nationaux nés dans la foulée des débats politiques de l'après-guerre étaient centrés sur leur chef et démontraient peu de résistance face aux grandes questions.

En matière d'équité, ces organes de représentation insistaient principalement sur les problèmes de financement et d'accessibilité pour ceux qui n'avaient pas les ressources matérielles voulues pour participer à la vie politique. Le financement public des campagnes électorales, les plafonds imposés aux dépenses d'élection et l'accès aux médias de communication ont été autant de mesures prises pour assurer une plus grande équité, au prix d'une liberté d'action limitée en période de campagne électorale (Paltiel 1970, chapitre 1).

Cependant, la problématique de la représentation détournait l'attention des questions de solidarité collective. Selon une hypothèse généralement acceptée à l'époque, même si l'État pouvait avoir à intervenir dans l'économie afin de garantir l'équité, les institutions de la démocratie libérale — une fois éliminé le risque d'influence indue associée aux manœuvres frauduleuses ou à la richesse excessive — produiraient des résultats durables et même souhaitables. Ainsi, étant donné la conception de la citoyenneté qui prévalait après la guerre, on prêtait peu d'attention aux besoins des groupes particuliers, dont l'accès aux institutions démocratiques pouvait être entravé dans un processus axé principalement sur le libéralisme et les droits formels à l'égalité.

Compte tenu de la conception de la citoyenneté à cette époque, cette hypothèse était valable; seuls les individus pouvaient avoir des droits. Dans la mesure où, à partir des années 60 et jusqu'à l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982, on cherchait à renforcer les garanties juridiques accordées aux individus, il devenait de plus en plus difficile d'affirmer que la société était aussi un ensemble de collectivités. Pourtant, les vingt dernières années de l'histoire du Canada font justement état de polémiques sur cette question. Au moment où l'on mettait la touche finale à un système de représentation fondé sur la reconnaissance d'une citoyenneté nationale unique, d'un territoire national et de l'équité pour les individus, de nouvelles politiques remettaient en question ces trois définitions au nom du caractère distinct, de la différence et de collectivités nouvelles.

UNE CITOYENNETÉ FRAGMENTÉE : L'ÉQUITÉ POUR LES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DE CITOYENS

La montée du nationalisme québécois est venue ébranler les notions d'« appartenance » définies pendant l'après-guerre. En insistant sur l'identité culturelle du Québec — sur son caractère distinct —, ce mouvement s'attaquait aux principes fondamentaux de la citoyenneté canadienne biculturelle que le gouvernement fédéral avait tenté d'institutionnaliser avec l'adoption, en 1969, de la *Loi sur les langues officielles* et la mise en place de mesures fiscales fédéralistes. Le respect

de l'identité québécoise exigeait une remise en question de la représentativité du système de partis. Le remplacement de celui-ci par un fédéralisme exécutif comme moyen de représentation a résulté de cette contestation et du désir de respecter l'identité québécoise, au moment où la politique constitutionnelle se transformait en un conflit sur des définitions concurrentes du Canada (Cairns et Williams 1988, 240; Jenson 1989a).

Le mouvement nationaliste québécois n'est cependant pas le seul responsable de cet échec du système de partis. Le mécontentement au sujet des nouvelles formes de politique interventionniste ainsi que l'élection de gouvernements provinciaux résolus à assurer le développement de leur province ont engendré des critiques contre les partis et suscité un enthousiasme grandissant pour les négociations fédérales-provinciales comme moyen de résoudre ces problèmes. Ainsi, de nouvelles conceptions du territoire ont commencé à se manifester à mesure que les provinces et les régions reprenaient leur rôle crucial dans l'élaboration des politiques culturelles et économiques.

Ce n'est pas uniquement la contestation au sein du fédéralisme qui a favorisé cette décomposition du territoire national et du discours économique qui en découlait. La naissance d'une « politique d'identité » a remis en doute l'idée selon laquelle les identités collectives et la politique étaient le produit direct, même sans intermédiaire, des activités économiques et des innovations technologiques[26]. Les mouvements sociaux nés dans les années 70 et 80 ont rejeté l'idée selon laquelle les principaux lieux de la politique étaient le Parlement, le milieu de travail et la nation. Comme ces mouvements luttent maintenant pour donner un sens à leur propre identité et pour obtenir la légitimité dans l'univers sociopolitique, on assiste à une prolifération de lieux politiques. Aux politiques nationales, ces mouvements préfèrent des politiques globales et régionales. Les féministes, les antiracistes, les écologistes et les gais insistent pour que l'on adopte de nouvelles politiques familiales, urbaines, environnementales et communautaires. Le monde devient plus petit à mesure que ces mouvements s'unissent autour du globe, liant les nouvelles politiques canadiennes à la situation des femmes dans le tiers monde, à la lutte contre l'apartheid, aux conditions de vie des Indiens de l'Amazonie, ainsi qu'aux revendications des pacifistes et des environnementalistes tant à l'Est qu'à l'Ouest. La frontière canadienne devient ainsi encore plus perméable, car ces mouvements « mondiaux » appuient les revendications territoriales des peuples autochtones du Canada, celles des écologistes qui tentent de bloquer les mégaprojets ou de sauver les phoques, ainsi que celles des femmes qui réclament le droit à l'avortement et le droit à l'égalité.

Ce rétrécissement de l'univers politique, ainsi que sa perméabilité concomitante des frontières, est une caractéristique de la troisième grande période de bouleversements de l'histoire du Canada en tant que pays. Les stratégies économiques et politiques de l'après-guerre ont atteint les limites de leurs modèles technologiques, de leurs pratiques d'emploi, de leur système monétaire et de leurs programmes étatiques. En outre, comme d'ailleurs lors des deux autres périodes de crise et de restructuration, les solutions de rechange proposées font l'objet de controverses.

La réaction du monde des affaires a été d'acquérir une plus grande mobilité, c'est-à-dire de se mettre à la recherche d'une main-d'œuvre moins coûteuse et moins exigeante, non seulement dans le tiers monde, mais en périphérie des pays déjà industrialisés. De nouvelles pratiques d'emploi ont été instaurées, y compris de nouvelles stratégies de gestion préconisant davantage de « souplesse ». Les mouvements politiques néo-libéraux se sont regroupés autour de l'idée qu'il faut imposer des limites aux dépenses sociales. Le droit à la négociation collective, cheval de bataille des régimes travaillistes de l'après-guerre, a fait l'objet de critiques.

Pourtant, le monde des affaires n'est pas le seul à critiquer sévèrement les mesures adoptées dans la période d'après-guerre (Breton et Jenson 1991). Comme nous l'avons montré plus haut, les gouvernements provinciaux cherchent à élaborer leurs propres stratégies de restructuration. En outre, les mouvements sociaux, y compris le mouvement syndical, ont fait front commun pour critiquer les pratiques d'emploi qui laissent peu de contrôle aux travailleurs et travailleuses sur l'exécution du travail, les programmes étatiques excessivement rigides et insuffisamment axés sur les besoins des intéressés, et le caractère généralement peu démocratique des arrangements de l'après-guerre. Les nouveaux mouvements sociaux et le mouvement syndical s'unissent pour réclamer des mesures plus démocratiques, créant ainsi des alliances entre les avant-gardistes et les plus traditionalistes.

Les revendications visant la reconnaissance de nouveaux espaces politiques, l'adoption de politiques moins statiques et une plus grande démocratisation proviennent donc de sources variées. Toutes supposent une renégociation de la citoyenneté et, en particulier, l'acceptation d'un plus grand nombre d'intervenants dans la vie politique que lorsque prévalait une définition unique, nationale et uniforme du terme citoyen.

Par conséquent, la recherche d'un équilibre acceptable entre la liberté, l'égalité et la solidarité se poursuit. Le consensus antérieur sur le territoire, l'identité et les intérêts s'est effrité et l'on renégocie les principes de base de la politique. Il faut redéfinir aussi l'équité. Plusieurs

solutions de rechange sont proposées et le choix façonnera l'avenir du Canada. Il n'est donc pas étonnant qu'on s'inquiète beaucoup et qu'on lutte ferme, comme l'ont révélé les deux derniers grands débats de la politique canadienne durant l'élection de 1988 portant sur le libre-échange et l'épisode houleux de l'Accord du lac Meech.

Les effets contraignants de la concurrence globale ont engendré l'espoir d'une restructuration fructueuse des relations de travail, des dépenses de l'État et des droits des citoyens. Les néo-libéraux *purs et durs* ont insisté pour que les échanges commerciaux conditionnent davantage non seulement l'économie mais la politique, de sorte que l'État intervienne le moins possible dans les affaires des citoyens. L'analyse néo-libérale de la période de l'après-guerre met l'accent sur les effets déformants d'une trop grande réglementation de l'État et propose de « rationaliser et de simplifier » le processus politique.

Par contre, d'autres groupes sont à la recherche d'un mariage plus heureux entre l'individualisme et la nécessité de créer une véritable égalité et de maintenir la solidarité. Certains intervenants cherchent, dans la reconsécration de la démocratie et des institutions nationales, un meilleur équilibre entre la liberté et l'égalité. Pour parvenir à ces fins, il faudra trouver des moyens permettant de renforcer les institutions nationales face aux effets décentralisateurs des politiques constitutionnelles récentes et du réalignement de l'économie canadienne selon un axe nord-sud.

Pour d'autres encore, l'avenir comporterait un regain d'intérêt pour les collectivités à mesure que différents groupes revendiquent au nom des droits collectifs et de la solidarité. Ainsi, les féministes ont cherché à obtenir non seulement le droit à l'égalité avec les hommes mais aussi la reconnaissance que la réalisation de cette égalité peut, à certains moments, impliquer que les femmes sont une collectivité distincte des hommes à bien des égards. Elles ont donc préconisé la mise en place de programmes d'action positive. Les Québécois et Québécoises, pour leur part, cherchent l'enchâssement dans la constitution de leur caractère collectif distinct qui passe par la reconnaissance de leurs droits linguistiques, par des démarches comme l'Accord du lac Meech et d'autres encore. Les peuples autochtones, quant à eux, revendiquent la reconnaissance de leurs droits historiques de premières nations, indissociables de leur caractère distinct. De telles demandes rejettent explicitement la vision des années 60 de l'assimilation des individus — une stratégie égalitaire — et favorisent plutôt la reconnaissance des droits collectifs.

Même si ces notions de collectivité rappellent des traditions collectivistes, elles s'éloignent quand même de leurs versions antérieures. Les collectivités étaient jadis plus traditionnelles, enracinées

sur des territoires précis, alors qu'elles sont maintenant plus fluides et plus mobiles, comme nous l'avons déjà expliqué. Les notions traditionnelles d'équité pour les régions ne peuvent donc plus satisfaire leurs revendications.

Dans ce contexte, les définitions de l'équité se sont aussi modifiées peu à peu. Ces groupes — qu'ils mettent l'accent sur l'égalité ou sur la solidarité, ou sur l'une et l'autre — ne se contentent plus de penser en termes de barrières financières à l'accès ou en termes d'accès à certaines fonctions politiques. De plus en plus, ils exigent que certains de leurs ressortissants accèdent aux plus hauts postes politiques symbolisant ainsi la pleine citoyenneté de chacun des membres du groupe. Les préoccupations relatives à l'exclusion de catégories complètes de citoyens — femmes, peuples autochtones et minorités visibles — se sont accrues de façon exponentielle avec la renégociation des territoires politiques et des modes de représentation.

Munis de tels arguments au sujet de l'équité, les groupes exigent de l'État qu'il garantisse une justice effective face à une situation où les droits formels à l'égalité — supposément garantis par une citoyenneté nationale qui ne tient compte ni du sexe, ni de la race, ni de l'histoire — n'ont pas réussi à engendrer des institutions représentatives de tous les éléments de la société canadienne.

En outre, on exige des autres institutions, y compris des partis politiques, qu'elles présentent ces nouvelles images du Canada. Les institutions nationales ne peuvent plus organiser la représentation en fonction d'une définition strictement régionale du pays, ni en fonction d'individus entre lesquels on ne fait aucune distinction. De plus en plus, les collectivités cherchent à exprimer leurs différences, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des institutions nationales. Elles réclament une représentation plus équitable de tous les éléments de la population.

Nous nous disputons pour savoir ce que sera le Canada du XXI[e] siècle et il prend forme sous nos yeux. Il n'est donc pas étonnant que les mots « Canada » et « Canadien », « citoyen » et « équité » fassent l'objet de vives controverses. Le débat politique actuel permettra de redéfinir ces concepts de manière à respecter nos engagements à l'endroit des valeurs individuelles, de l'égalité sociale et économique et de la solidarité collective. La notion d'« identité canadienne » aura un sens et se traduira par des applications pratiques dans la mesure où ce conflit sera de nouveau résolu et qu'un certain consensus sera atteint concernant la répartition équitable des droits à la citoyenneté. Voilà la tâche qui nous attend alors que nous nous acheminons vers un avenir sans aucun doute marqué par les choix du passé; reste la liberté de façonner cet avenir à notre guise tout en acceptant ces contraintes.

NOTES

1. Le dictionnaire donne à « équité » le sens de « justice ». Ainsi, ces deux notions peuvent être traitées comme synonymes.

2. De cette façon, les travailleurs manuels, les esclaves et les esclaves affranchis ainsi que les femmes et les enfants n'avaient généralement pas accès à la citoyenneté. Selon Aristote, il était justifiable de faire autant d'exclusions (Turner 1986, 13 et 14).

3. Tel que cité dans Held (1987, 16).

4. Il ne s'agit toutefois pas d'une période complètement noire pour ces idéaux. Les Romains avaient tendance à craindre un conflit éventuel entre les individus autonomes et les exigences de la vie publique, alors que les enseignements chrétiens plaçaient la vie religieuse au-dessus de la vie séculière (politique). Néanmoins, les deux groupes préservaient une certaine notion d'universalité qui n'avait rien à voir avec la capacité de participer à un gouvernement autonome. Ainsi, les religions hébraïques insistaient sur l'universalité de la foi, qui déterminait les paramètres de la collectivité, et proposaient un concept « d'égalité devant Dieu » (Turner 1986, 16 et 17; Held 1987, 36 et 37). Pour les femmes protestantes, en particulier, cette notion religieuse d'égalité constituait un tremplin pour obtenir l'égalité devant la loi et en politique aux XVIII^{e} et XIX^{e} siècles.

5. Macpherson (1977, 19 *sqq.*) explique comment les femmes ont été exclues des pleins droits associés à la citoyenneté jusqu'au XX^{e} siècle, parce qu'on considérait qu'elles vivaient dans la société civile sans toutefois en faire partie. Ainsi, comme les enfants, elles ne méritaient pas de jouir de tous les avantages de la citoyenneté, pas plus qu'elles n'étaient capables d'en assumer les fardeaux.

6. Selon Macpherson (1977, 15 et 16), la crainte qu'éprouvait Madison face à la démocratie ainsi que son insistance pour que le droit de propriété ait préséance sur la liberté elle-même l'ont évincé des rangs des démocrates libéraux d'avant le XIX^{e} siècle. Held (1987, chapitre 2) le considère pourtant comme l'auteur de la théorie de la « démocratie protectrice ».

7. Ces quatre définitions de l'action légitime de l'État sont établies par Bentham dans *Principles of the Civil Code* (Held 1987, 68).

8. Pendant la Révolution française, l'assistance publique était définie comme un devoir sacré. Par cette insistance sur la solidarité comme moyen d'assurer la liberté et l'égalité, la définition de la citoyenneté adoptée par la Révolution française se démarquait de celle issue de la guerre de l'Indépendance américaine, qui déclarait ne poursuivre que des objectifs de liberté et d'égalité (Documentation européenne 1990, 10).

9. Il existe sur la citoyenneté et les droits qui en découlent une documentation abondante inspirée de la célèbre distinction de T.H. Marshall entre les

types de droits associés à la citoyenneté et leur évolution historique. Pour T.H. Marshall, le XVIII[e] siècle a été le siècle de l'évolution des droits civils, tandis que le XIX[e] a vu surgir les droits politiques, et le XX[e], les droits sociaux. Manifestement, cette chronologie de l'accès aux « droits est à la fois « eurocentrique » et partiale en ce qu'elle ne reflète que l'expérience masculine. Ce n'est que beaucoup plus tard, dans bien des pays, que les femmes ont eu accès aux droits civils et (ou) aux droits politiques.

10. Dans le reste de l'étude, nous remplacerons le terme classique de « fraternité » par « solidarité » ou « solidarité collective », pour deux raisons. La première est tout simplement que « fraternité » a le défaut de ne pas s'appliquer autant aux femmes. La deuxième revêt toutefois une plus grande importance analytique : dans la France du XVIII[e] siècle, la notion de fraternité recouvrait une conception particulière de la solidarité. Comme les définitions de la solidarité varient selon les types de société, il est plus approprié d'utiliser l'appellation générale. Pour l'utilisation plus étendue — et plus contestée — de « solidarité », voir l'étude de la Communauté européenne sur la citoyenneté dans l'Europe d'après 1992 (Documentation européenne, 1990).

11. Par exemple, selon la Communauté économique européenne, la fraternité dans « l'Europe sociale » d'après 1992 suppose l'existence et l'élargissement des « droits économiques et sociaux » (Documentation européenne 1990, 39). Au Canada, la tradition des droits sociaux ne s'est jamais vraiment établie après la Seconde Guerre mondiale. Par conséquent, la définition de la solidarité est tout à fait différente au Canada et a engendré des préoccupations d'équité tout à fait différentes.

12. Cette théorie est étudiée dans Jenson (1990a, 662 *sqq.*).

13. Pour une vue d'ensemble de ces approches et controverses, voir Bell (1990) et Williams et Williams (1990).

14. Ce choix d'étiquettes désignant les valeurs canadiennes provient, bien sûr, de la sociologie politique de Talcott Parsons. Cette approche structurale fonctionnelle pour expliquer l'intégration et les valeurs sociétales a eu une influence profonde sur la réflexion au sujet du Canada, non seulement en ce qui concerne la culture politique, mais également dans notre compréhension de la politique de partis et du rôle de l'État (Brodie et Jenson 1989, 31–33; Jenson 1991).

15. Grant (1963, 59–63), dont les distinctions entre le libéralisme américain et la pensée de gauche sont très rapprochées de celles de Horowitz (1968) et de Hartz (1964), souligne la place centrale qu'occupe l'idée de la perfectibilité de l'homme dans la pensée gauchiste. Cette notion fournit une justification du rôle de l'État qu'on ne trouve pas dans la pensée libérale, particulièrement celle entachée de scepticisme.

16. La différence ici entre les conceptions de l'État aux États-Unis et au Canada au début du XX[e] siècle est frappante. Alors que l'État canadien était reconnu

comme un organe légitime capable de favoriser le développement économique et d'organiser le bien-être social, aux États-Unis, la Cour suprême insistait sur « la liberté contractuelle » pour faire opposition à tout mouvement en faveur de la réglementation législative des relations sociales. Les États-Unis sont décrits comme « un pays de tribunaux et de partis », où les institutions législatives nationales avaient peu de poids (Skowronek 1982; Jenson 1989b).

17. Les identités régionales reposaient sur les intérêts communs des travailleurs de l'Est — appartenant pour la plupart au Congrès des métiers et du travail du Canada (CMTC) — et les secteurs du monde des affaires qui appuyaient la politique nationale. Les particularités de l'économie canadienne étaient telles qu'elles ont rendu les syndicalistes de l'Est, concentrés dans les entreprises de fabrication du Canada central, dépendants du maintien des tarifs douaniers. Des divisions au sein du mouvement au sujet des stratégies partisanes, des formes d'organisation et des styles de militantisme ont limité l'influence des travailleurs, spécialement en politique électorale. Par exemple, alors que le CMTC gompériste cherchait une représentation partisane à l'intérieur des principaux partis et craignait le syndicalisme industriel, la One Big Union et le Parti socialiste du Canada s'organisaient, surtout dans l'Ouest, autour d'une stratégie syndicale et électorale très différente (Jenson 1990a, 670 et 671).

18. Cet énoncé contient une comparaison implicite : ces réflexions sur le Canada contrastent avec la citoyenneté des États-Unis qui établit une différence entre les sexes (une « citoyenneté biaisée » en quelque sorte), et celle de la France, où la différenciation entre hommes et femmes passait par la famille et se fondait sur les rôles de chacun en matière de production et de reproduction. Nous avons donc parlé de « citoyens producteurs » (Jenson 1989b). Ces trois notions de la citoyenneté ont eu des effets importants sur les rapports entre les hommes et les femmes car elles ont facilité la définition des rôles sociaux que pouvaient jouer les femmes et déterminé les modalités de leur participation à la vie politique. Ainsi, la citoyenneté biaisée des États-Unis a aidé à maintenir une série de programmes sociaux établis en fonction du sexe des bénéficiaires. L'« État féminin » était organisé selon des normes d'assistance et l'« État masculin », selon des principes universels.

19. Ce n'est que dans la première décennie du XX^{e} siècle que le Conseil national des femmes du Canada a placé le vote des femmes au dernier rang des points de son programme politique « visant à améliorer les conditions de logement, à isoler et soigner les faibles d'esprit afin d'éviter que les imbéciles se reproduisent indéfiniment », et surtout, à sauvegarder la respectabilité de la société (Roberts 1979, 22 et 23).

20. Strong-Boag (1977, 87) utilise cette expression dans sa description de l'objectif des organisations nationales qui prenaient forme à cette époque.

Ces regroupements « visaient à trouver des solutions collectives aux problèmes semblables des "communautés insulaires" du Dominion ».

21. Comme Reid (1985, 17) l'écrivait en 1932, « au sein du caucus, le parti est sectoriel. En public, il est homogène. En réalité, il est fédéral [...]. C'est à partir des alliances de partis sectoriels que sont créées les fédérations de groupes sectoriels — les partis nationaux conservateur et libéral. »

22. Il n'y a jamais eu au Canada de discours sur la productivité qui aurait accordé un certain pouvoir social et politique aux travailleurs compte tenu du rôle qu'ils avaient joué dans la vague de prospérité qui avait suivi la guerre.

23. Dans son introduction à *Federalism and the French Canadians*, la version anglaise du livre de Trudeau (1968), John Saywell écrit : « L'État de Trudeau existe pour l'individu; il faut trouver l'équilibre précaire entre l'ordre et la liberté, et prendre bien garde, comme il le dit, de ne pas émousser la conscience individuelle. » (Trudeau 1968, xiii.)

24. Comme Trudeau (1967) l'a écrit en 1961 : « Ouvrons les frontières, ce peuple meurt d'asphyxie ! ».

25. « Le Canada doit vraiment devenir un pays bilingue où la majorité linguistique cessera de se comporter comme si elle était investie de droits prioritaires et exclusifs; cette majorité devra de plus accepter le caractère fédératif du pays avec toutes les implications que cela entraîne. » (Trudeau 1967, 11.)

26. De telles politiques menacent donc non seulement les notions traditionnelles de la gauche, mais aussi celles des observateurs qui ont vu dans la vague de prospérité économique des années 50 et 60 la fin de l'idéologie, et dans le cycle des affaires politiques un mécanisme de réglementation des conflits électoraux. Elles n'appuient pas non plus une interprétation strictement « postmatérialiste » des conflits politiques actuels. Des groupes présentement très en vue — les peuples autochtones ou les bénéficiaires d'aide sociale, par exemple — ont tout juste satisfait leurs besoins « matériels » avant de s'engager dans une politique de démocratisation et de prise de pouvoir.

RÉFÉRENCES

Abréviations :
L.R.C. Lois révisées du Canada
S.C. Statuts du Canada

Bashevkin, Sylvia, « Independence Versus Partisanship : Dilemmas in the Political History of Women in English Canada », dans Veronica Strong-Boag et Anita Fellman (dir.), *Rethinking Canada : The Promise of Women's History*, Toronto, Copp Clark Pitman, 1986.

Bell, David, « Political Culture in Canada », dans M.W. Whittington et Glen Williams (dir.), *Canadian Politics in the 1990s*, 3e éd., Scarborough, Nelson Canada, 1990.

Breton, Gilles, et Jane Jenson, « After Free Trade and Meech Lake : Quoi de neuf ? », *Studies in Political Economy*, vol. 34 (printemps 1991), p. 199–218.

Brodie, Janine, et Jane Jenson, *Crisis, Challenge and Change : Party and Class in Canada Revisited*, Ottawa, Carleton University Press, 1988.

———, « Piercing the Smokescreen », dans Alain G. Gagnon et Brian Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition : Discourse, Organization, and Representation*, Scarborough, Nelson Canada, 1989.

Cairns, Alan, avec Doug Williams (dir.), *Constitutional Government and Society in Canada : Selected Essays by Alan Cairns*, Toronto, McClelland and Stewart, 1988.

Canada, *Acte de l'Amérique du Nord britannique (Loi constitutionnelle de 1867)*, L.R.C. (1985), appendice II, nº 5.

———, *Charte canadienne des droits et libertés*, dans *Loi de 1982 sur le Canada*, L.R.C. (1985), appendice II, nº 44, annexe B, partie I.

———, *Loi sur la citoyenneté canadienne*, S.C. 1946, chapitre 15.

———, *Loi sur les langues officielles*, S.C. 1968–1969, chapitre 54.

Christian, William, et Colin Campbell, « The Political Culture of Canadian Parties », dans Alain G. Gagnon et Brian Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition : Discourse, Organization, and Representation*, Scarborough, Nelson Canada, 1989.

Clarke, Harold, Jane Jenson, Lawrence LeDuc et Jon Pammett, *Absent Mandate : The Politics of Discontent in Canada*, Toronto, Gage, 1984.

Documentation européenne, *Une Europe au visage humain*, Bruxelles, Communauté économique européenne, 1990.

France, *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, 26 août 1789. Texte reproduit dans J. Imbert, *Les droits de l'homme en France*, Paris, La Documentation française, 1985, p. 122 et 123.

Grant, George, *Lament for a Nation : The Defeat of Canadian Nationalism*, Toronto, McClelland and Stewart, 1963.

Hall, Stuart, et Martin Jacques (dir.), *New Times : The Changing Face of Politics in the 1990s*, Londres, Lawrence and Wishart, 1990.

Hartz, Louis, *et al.*, *The Founding of New Societies*, New York, Harcourt, Brace, and World, 1964.

Held, David, *Models of Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1987.

Horowitz, Gad, *Canadian Labour in Politics*, Toronto, University of Toronto Press, 1968.

Jenson, Jane, « Gender and Reproduction : Or, Babies and the State », *Studies in Political Economy*, vol. 20 (été 1986), p. 9–46.

———, « "Different" but Not "Exceptional" : Canada's Permeable Fordism », *Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie*, vol. 26, nº 1 (1989a), p. 69–94.

———, « Paradigms and Political Discourse : Protective Legislation in France and the United States Before 1914 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 22 (1989b), p. 235–258.

———, « Representations in Crisis : The Roots of Canada's Permeable Fordism », *Revue canadienne de science politique*, vol. 23 (1990a), p. 653–683.

———, « Wearing Your Adjectives Proudly : Feminism in Early 20th-Century Canada ». Document présenté à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne de science politique, Victoria (Colombie-Britannique), juin 1990b.

———, « Ce n'est pas un hasard : The Dangers of Political Elitism ». Document présenté à l'occasion de la Conference on Canada's Century : Governance in a Maturing Society, Université Queen's, Kingston, avril 1991.

Lavigne, Marie, Yolande Pinard et Jennifer Stoddart, « The Fédération Nationale Saint-Jean-Baptiste and the Women's Movement in Quebec », dans Linda Kealey (dir.), *A Not Unreasonable Claim : Women and Reform in Canada, 1880s–1920s*, Toronto, Women's Press, 1979.

Lipset, S.M., « Revolution and Counter-Revolution : Canada and the United States », dans T. Ford (dir.), *The Revolutionary Theme in Contemporary America*, Lexington, University Press of Kentucky, 1965.

Macpherson, C.B., *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford, Oxford University Press, 1977.

Moore, Barrington, *Social Origins of Democracy and Dictatorship : Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon Press, 1966.

Paltiel, K.Z., *Party Finance in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1970.

Reid, Escott, « The Rise of National Parties in Canada », dans Hugh G. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 5e éd., Toronto, Prentice-Hall, 1985.

Roberts, Wayne, « "Rocking the Cradle for the World" : The New Woman and Maternal Feminism, Toronto, 1877–1914 », dans Linda Kealey (dir.), *A Not Unreasonable Claim : Women and Reform in Canada, 1880s–1920s*, Toronto, Women's Press, 1979.

Skowronek, Stephen, *Building a New American State : The Expansion of National Administrative Capacities, 1877–1920*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

Smith, David E., « Canadian Political Parties and National Integration », dans Alain G. Gagnon et Brian Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition : Discourse, Organization, and Representation*, Scarborough, Nelson Canada, 1989.

Strong-Boag, Veronica, « "Setting the Stage" : National Organization and the Women's Movement in the Late 19th Century », dans Susan M. Trofimenkoff et Alison Prentice (dir.), *The Neglected Majority : Essays in Canadian Women's History*, Toronto, McClelland and Stewart, 1977.

Taylor, Charles, *The Pattern of Politics*, Toronto, McClelland and Stewart, 1970.

Taylor, John, « Sources of Political Conflict in the Thirties : Welfare Policy and the Geography of Need », dans Allan Moscovitch et Jim Albert (dir.), *The "Benevolent" State : The Growth of Welfare in Canada*, Toronto, Garamond, 1987.

Thorburn, Hugh G., « The Development of Political Parties in Canada », dans Hugh G. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 5e éd., Toronto, Prentice-Hall, 1985.

Trofimenkoff, Susan M., « Henri Bourassa and "the Woman Question' », dans Susan M. Trofimenkoff et Alison Prentice (dir.), *The Neglected Majority : Essays in Canadian Women's History*, Toronto, McClelland and Stewart, 1977.

Trudeau, Pierre E., *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, HMH, 1967.

———, *Federalism and the French Canadians*, New York, St. Martin's, 1968.

Turner, Bryan S., *Citizenship and Capitalism : The Debate over Reformism*, Londres, Allen and Unwin, 1986.

Weaver, John C., « Elitism and the Corporate Ideal : Businessmen and Boosters in Canadian Civic Reform, 1890–1920 », dans Michael Cross et Greg Kealey (dir.), *The Consolidation of Capitalism, 1896–1929*, Toronto, McClelland and Stewart, 1983.

Whitaker, Reg., « Party and State in the Liberal Era », dans Hugh G. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 5e éd., Toronto, Prentice-Hall, 1985.

Williams, Cynthia, et Doug Williams, « Political Entanglements : Ideas and Identities in Canadian Political Life », dans Alain G. Gagnon et James Bickerton (dir.), *Canadian Politics : An Introduction to the Discipline*, Peterborough, Broadview, 1990.

6

JUSTICE, ÉQUITÉ ET DROITS

Kathy L. Brock

LA CHARTE CANADIENNE des droits et libertés a modifié la perception et le comportement des Canadiens et Canadiennes à l'égard de leurs institutions politiques. En codifiant les droits et en fournissant les moyens de les faire respecter, la Charte a encouragé certaines personnes et certains groupes à s'engager politiquement et a rendu légitimes les revendications qu'ils ont adressées au gouvernement. En conséquence, les institutions politiques ont été soumises à un examen rigoureux et assujetties à de nouvelles normes d'évaluation. Le « nouveau » discours sur les droits a une influence sur les perceptions de la justice et de l'équité. Le système électoral est un des secteurs qui ont fait l'objet d'une étude et d'une réévaluation.

Quelle incidence la Charte a-t-elle sur la façon dont les Canadiens et Canadiennes perçoivent le système électoral ? Dans cette étude, nous tenterons de répondre à cette question en définissant les groupes défendus par la Charte et leurs attentes, la façon dont ils utilisent celle-ci pour que le système électoral corresponde davantage à leurs exigences et la manière dont les systèmes politique et judiciaire y parviennent. Selon notre étude, la Charte a créé une tension entre les droits et les perceptions de la justice et de l'équité au Canada. Cette tension doit être relâchée pour protéger la légitimité de notre système électoral et de notre système de représentation politique.

Cette étude est divisée en trois parties principales. La première décrit les dispositions de la Charte sur le système canadien de représentation politique. La deuxième fait ressortir l'incidence de la Charte sur la société et sur la « nouvelle » conscience des droits. La troisième analyse le conflit qui oppose les droits aux concepts plus généraux de justice et d'équité dans le cadre du système électoral. Nous étudierons aussi les principales caractéristiques de la Charte qui exercent une

influence sur le système électoral. En conclusion, nous évaluerons les répercussions des nouvelles perceptions de la justice et de l'équité sur le système canadien de représentation politique, tout en soulignant les dangers des « solutions rapides ».

LES PRINCIPALES INCIDENCES DE LA CHARTE

La *Charte canadienne des droits et libertés* exerce un effet majeur sur le système électoral dans les trois domaines suivants : les droits démocratiques (articles 3 à 5), les droits à l'égalité (article 15) et les libertés fondamentales (article 2). Nous traiterons brièvement de chacun d'entre eux.

Les droits démocratiques illustrent clairement la façon dont la Charte influence le système électoral de représentation. Deux de ses articles sur les droits démocratiques concernent les corps législatifs. L'article 4 définit un mandat maximal de cinq ans pour les corps législatifs canadiens, sauf « en cas de guerre, d'invasion ou d'insurrection, réelles ou appréhendées », lorsque plus des deux tiers de leurs membres sont d'accord. L'article 5 prévoit que le Parlement et les législatures tiennent une séance au moins une fois par an. Ces deux articles remplacent le paragraphe 91(1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* et étendent le mandat de cinq ans aux assemblées législatives fédérales et provinciales. Si le Parlement ou un corps législatif provincial décidait de prolonger son mandat au-delà du maximum de cinq ans, il pourrait être tenu de justifier cette mesure devant les tribunaux pour les raisons stipulées au paragraphe 4(2)[1]. Grâce à ces limites imposées aux corps législatifs, les droits des citoyens et citoyennes spécifiés à l'article 3 peuvent être respectés.

L'article 3 de la Charte comporte deux droits qui font partie intégrante de notre système démocratique de gouvernement. En vertu de l'article 3, « [t]out citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales ». Par conséquent, pour la première fois dans l'histoire canadienne, cet article reconnaît constitutionnellement le droit de vote des citoyens canadiens (Hogg 1985, 723). Il inclut également dans la Constitution le droit des citoyens canadiens à être candidat à des élections fédérales et provinciales. Cet article reconnaît implicitement la tradition canadienne de démocratie en matière de représentation.

Le droit de vote et l'éligibilité sont fondamentaux dans une démocratie libérale. Ils symbolisent l'égalité politique que reconnaît la Charte. En accordant ces droits à tous les citoyens, celle-ci confie aux gouvernements la responsabilité de justifier devant les tribunaux les dérogations aux droits. Bien que les lois canadiennes aient reconnu

ces droits avant la Charte, l'histoire du pays fait état de limitations importantes au droit de vote (Boyer 1981, 121–137). La Charte n'instaure donc pas ces droits, mais les renforce. En ce qui concerne les droits démocratiques, c'est l'article 3 qui a été l'objet du plus fort litige et qui a la plus forte incidence sur le système électoral.

Les articles sur les droits démocratiques sont parmi les moins controversés de la Charte. Comme l'écrit Beaudoin (1989, 299 et 300), « les droits démocratiques sont probablement ceux pour lesquels les divers gouvernements du Canada se sont entendus avec le plus de facilité ». Ils échappent à la clause dérogatoire de la Charte qui permet au Parlement et aux corps législatifs provinciaux de déclarer qu'une mesure législative est valide même si elle entre en conflit avec un droit énoncé dans la Charte. L'importance des droits concernant la liberté de circulation et les langues est soulignée par le fait que l'article 33 ne s'applique pas à ces droits (Russell 1983, 38); la même remarque vaut pour la centralisation des droits démocratiques dans notre système de gouvernement. Sans être absolus, « [i]ls ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique » (Canada, *Charte*, article 1). Comme nous le verrons ultérieurement, ces limites sont importantes.

L'article 15 de la Charte énonce les droits à l'égalité. Le paragraphe 15(1) stipule ce qui suit :

> La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Après ce paragraphe qui garantit certains droits, le paragraphe suivant permet la création de programmes de promotion sociale pour les groupes qui viennent d'être mentionnés. L'article 15 est entré en vigueur le 17 avril 1985, trois ans après la promulgation de la Charte. Ce délai était fondé sur l'hypothèse que les droits à l'égalité « risquaient d'être la disposition la plus gênante de la Charte » (Hogg 1985, 787). Il permettait aux tribunaux de remédier aux lacunes du système politique canadien. De plus, les gouvernements fédéral et provinciaux avaient ainsi le temps d'analyser leurs propres lois et de les adapter à la Charte[2].

L'article 15 est complexe. Il doit être lu conjointement avec d'autres dispositions de la Charte. Premièrement, comme les droits démocratiques, il est assujetti à la clause de limites raisonnables énoncée dans

l'article 1. Deuxièmement, l'article 28 complète l'article 15 en stipulant que tous les droits sont garantis également aux personnes des deux sexes. Par conséquent, alors que l'article 15 prévoit un traitement égal au terme de la loi, l'article 28 garantit des droits égaux aux hommes et aux femmes. Troisièmement, bien que l'article 15 se soit avéré important pour les minorités visibles en protégeant leurs droits[3], les Canadiens et Canadiennes définis sur le plan ethnique ont placé davantage d'espoir dans l'énoncé multiculturel de l'article 27 (Cairns 1989b, 128). Cet article stipule que « [t]oute interprétation de la présente charte doit concorder avec l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation du patrimoine multiculturel des Canadiens ». Quatrièmement, l'article 15 doit être lu parallèlement au paragraphe 35(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui reconnaît et confirme « [l]es droits existants — ancestraux ou issus de traités — des peuples autochtones »[4]. Le paragraphe 35(1) reconnaît les droits spécifiques des peuples autochtones. Ces articles se renforcent mutuellement.

L'article 15 est l'un des plus importants de la Charte, bien qu'il soit curieusement libellé. Les droits sont garantis aux « individus ». Bien que ce mot soit utilisé de façon à exclure les compagnies, les tribunaux l'ont employé de façon à inclure les compagnies et les personnes physiques en vertu d'autres articles. Cependant, il serait étonnant que les tribunaux étendent à des compagnies la protection dont parle l'article 15 (Gibson 1990, 53 et 54; Hogg 1985, 667, 798). On évite aussi de parler de la « personne ». Étant donné qu'anciennement au Canada on a défini le mot « personne » de façon à exclure les femmes, les Indiens, les Mongols et les Chinois (Boyer 1981, 130; Brodsky et Day 1989, 13; Baines 1988, 159–170), le mot « individu » est une solution préférable, bien qu'il ne soit pas significatif au plan légal.

Le libellé de l'article 15 est à la fois lourd et ambigu. Selon Hogg, le droit à l'égalité est formulé de diverses façons dans l'article pour éviter les interprétations restrictives dont il a fait l'objet par le passé (Baker 1987). Il donne l'explication suivante :

> L'article 15 de la Charte déclare que la loi « ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi ». L'expression « et s'applique également à tous » avait pour but de supprimer le sens « administratif » de l'expression « s'applique également [...] » dans l'affaire *Lavell*, et d'établir clairement que l'examen juridique au terme de l'article 15 s'étendait à l'essentiel de la loi et non pas uniquement à la manière dont elle était administrée. L'article 15 parle également de « même bénéfice de la loi », une expression dont le but était de

> contrer un avis du juge Ritchie dans l'affaire *Bliss*, selon lequel la disposition législative de « bénéfice » n'était pas assujettie à des normes d'égalité. Finalement, l'article 15 emploie l'expression « même protection [...] de la loi » qui sous-entend que la jurisprudence américaine concernant la protection égale, que la Cour suprême du Canada a ignorée jusqu'ici, convient à l'interprétation de l'article 15. (Hogg 1985, 798.)[5]

Les groupes de femmes, en particulier, se sont opposés à cette ébauche qu'ils espéraient voir s'écarter des interprétations antérieures et renforcer les droits à l'égalité.

Cet article est important sous deux aspects. Premièrement, les droits à l'égalité commencent à être la source de nombreux litiges. Bien que leur entrée en vigueur ait été retardée, ils étaient au quatrième rang des droits cités le plus souvent dans les 100 premières décisions de la Cour suprême du Canada relatives à la Charte. Dans celles-ci, les garanties juridiques ont été alléguées 125 fois, la récusation de la preuve 37 fois, les libertés fondamentales 20 fois et les droits à l'égalité 11 fois. Par contre, les droits démocratiques n'ont pas été allégués (Morton *et al.* 1990, tableaux 5 et 6)[6]. Cela signifie que les causes faisant référence à l'égalité deviendront fort probablement plus nombreuses que celles faisant référence à d'autres articles puisque les droits à l'égalité sont maintenant entrés en vigueur. Fait plus important, « puisque dans *Andrews* [sa première affaire portant sur les droits à l'égalité], la Cour a commencé à jeter les bases de la jurisprudence sur les droits à l'égalité, les causes dont elle sera saisie traiteront vraisemblablement en plus grand nombre de ces droits » (*ibid.*, 11). Deuxièmement, l'article sur l'égalité, particulièrement lorsque combiné aux articles 27 et 28, a favorisé la mobilisation politique et juridique de personnes et de groupes. Ces articles légitimisent la lutte pour l'égalité, comme nous le verrons ultérieurement. L'article 15 de la Charte a une forte incidence sur le système juridique et sur la façon dont les Canadiens perçoivent les relations sociales et les organismes politiques.

Les droits à l'égalité ont des conséquences indirectes sur le système électoral. Les diverses perceptions de l'égalité influencent les questions relatives aux limites politiques. Les droits à l'égalité peuvent aussi influencer la représentation proportionnelle des provinces (Gibson 1990, 15). Enfin, les restrictions au droit de vote peuvent être contestées en vertu de cet article. Des liens sont établis entre les articles 3 et 15 dans des causes portant sur le droit de vote et sur le système de représentation. L'article 15 sert souvent d'argument supplémentaire ou vient à l'appui des arguments de l'article 3, et peut

servir subséquemment dans les cas où l'article 3 est rejeté (Greene 1989, 110–125). En dernier lieu, la Cour suprême du Canada devra clarifier le rapport juridique existant entre les droits à l'égalité et l'article 3, comme la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a commencé à le faire dans l'affaire *Dixon* (1989). Nous étudierons plus loin certaines causes portant sur ces droits.

L'article 2 de la *Charte canadienne des droits et libertés* exerce lui aussi une influence sur les élections et les partis au Canada, surtout par le biais des garanties de « liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression, y compris la liberté de la presse et des autres moyens de communication » (2*b*)), « liberté de réunion pacifique » (2*c*)) et « liberté d'association » (2*d*)). La liberté d'expression est jugée fondamentale pour le fonctionnement du système politique canadien (Hogg 1985, 713 et 714; Beckton 1989, 196 et 197). Elle a un effet sur le pouvoir du gouvernement de réglementer les activités politiques des citoyens et des fonctionnaires, le financement de la publicité des tiers partis lors des élections et la distribution de documents politiques dans des endroits publics. Les libertés de réunion pacifique et d'association peuvent protéger les groupes qui veulent manifester pour ou contre certains partis, assister à des assemblées politiques et être membres de partis politiques (Norman 1989, 230 et 231, 259, 260–264). Comme dans le cas des droits à l'égalité, ces libertés sont assujetties à la clause dérogatoire et à celle des limites raisonnables contenues dans la Charte. Ainsi que nous le verrons plus loin, ces droits sont importants pour déterminer ce qui est juste et équitable en ce qui a trait aux élections, au système électoral et au système de partis.

Pour comprendre l'effet de ces articles sur le système électoral et la façon dont il est perçu, il faut d'abord comprendre l'incidence de la Charte sur la conscience civique de la population canadienne. C'est ce que nous tenterons de faire dans la partie suivante de la présente étude.

UNE NOUVELLE CONSCIENCE CANADIENNE

La Charte marque le début d'une nouvelle ère d'ouverture pour la politique canadienne. Un plus grand nombre de groupes demandent à être intégrés dans la vie politique canadienne. Ils exigent que les institutions politiques soient plus représentatives de la diversité de la société canadienne et que la norme concernant l'égalité soit respectée et appliquée plus rigoureusement que par le passé. Le système électoral et le système des partis ont l'inconvénient d'avoir exclu, même involontairement, certains groupes et certains intérêts pour en privilégier d'autres. Cette partie de notre étude analyse brièvement les changements survenus dans la perception de la représentation et donne

des exemples d'exclusion, pour ensuite s'intéresser à la nouvelle conscience politique au Canada.

En apparence, le système politique canadien semble l'un des plus ouverts et des plus accessibles au monde. Comme Mishler et Clarke (1990, 158) le soulignent, « dans une société ouverte comme le Canada, il existe de nombreux moyens grâce auxquels les citoyens peuvent tenter d'influencer le gouvernement, directement ou indirectement, individuellement ou en groupe, de façon légitime ou non ». Les activités politiques sont le vote, le travail pour des partis, la prise de contact avec des représentants et représentantes politiques et la participation à des manifestations. Il n'existe que peu de barrières formelles à la participation à des partis politiques ou à la candidature à des élections au Canada. Cependant, certains groupes et certains intérêts tendent à être sous-représentés dans les sphères d'influence politique.

Le concept de représentation politique prend plus d'importance dans les discussions et dans les études sur la vie politique canadienne. Les questions concernant la légitimité des partis et des institutions politiques se fondent de plus en plus sur le caractère représentatif de celles-ci. La nature du discours a changé : traditionnellement fondé sur la responsabilité du gouvernement, il est maintenant enraciné dans les principes d'une démocratie pluraliste (Dupré 1989, 245 et 246; Smith 1990, 13 et 14). Les citoyens et citoyennes exigent que les institutions politiques reflètent la diversité de la société.

Certaines personnes contestent cette notion de « représentation fidèle ». Smith (1990) a souligné que le concept de représentation fidèle « rebute tout citoyen à l'esprit indépendant », car il implique que les dirigeants et dirigeantes d'organismes sociaux parlent au nom d'un groupe uniquement parce qu'ils sont « l'un des leurs ». Leur droit à parler au nom des personnes appartenant à certains groupes est discutable, à moins qu'ils n'aient une certaine forme d'organisation politique et gouvernementale et ne désirent s'insérer dans ces structures, comme les peuples autochtones (*ibid.*, 18). En outre, Smith soutient que les représentants et représentantes de groupes d'intérêt fondent leur argumentation sur des questions bien précises et ont donc une idée biaisée de la justice. D'autres citoyens et citoyennes « comptent sur le gouvernement pour les protéger contre les groupes d'intérêt et ne pas les exposer encore davantage à leurs revendications » (*ibid.*, 19). Les hommes politiques élus ainsi que les partis se fondent sur une conception plus large de la justice et de l'intérêt public, et tentent de concilier des revendications divergentes.

Le point de vue de Smith (1990) est convaincant et prend très efficacement la défense des traditions et des méthodes parlementaires

canadiennes. Cependant, il est insatisfaisant pour deux raisons principales. Premièrement, de nombreuses études réalisées dans les années 70 et 80, à commencer par la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, s'opposent à l'hypothèse voulant que les hommes peuvent et doivent défendre les intérêts des femmes dans la vie politique (Baines 1990, 8 et 9, 15 et 16, 19)[7]. Le même raisonnement logique peut s'appliquer à d'autres groupes. Deuxièmement, que les conséquences sur le plan politique et constitutionnel soient ou non représentatives de certains intérêts, les dimensions symboliques et les perceptions de la représentation sont importantes. Thomas (1991) utilise la méthode élaborée par Eulau et Karps pour élargir la question de la représentation à celle de la réceptivité : à qui les législateurs doivent-ils rendre des comptes ? Dans cette discussion, Thomas (*ibid.*) laisse entendre que la réceptivité symbolique est importante, surtout en raison de la Charte qui reconnaît certains groupes sociaux : « Les membres de ces groupes peuvent avoir moins confiance dans l'institution du Parlement s'ils y sont sous-représentés. » Habituellement, pour être efficace, la représentation symbolique doit être récompensée matériellement, mais le corps électoral estime que les législateurs ne peuvent répondre complètement aux intérêts particuliers. Si les organes étatiques doivent favoriser l'intégration, ce n'est pas parce que les individus doivent limiter leur discours à leurs seules expériences mais plutôt parce qu'un système de sous-représentation semble exclure ou négliger certains intérêts. On ne peut régler ces problèmes par de simples assurances du contraire. Nous examinerons ces questions dans les pages suivantes, qui portent sur l'exclusion dans le système politique canadien.

L'élite politique canadienne a fait l'objet de nombreuses critiques qui l'accusaient d'être trop sélective. Selon l'ouvrage classique de Porter (1972) sur l'élite politique de 1940 à 1960, l'élite canadienne avait alors tendance à être homogène. L'étude intitulée *The State Elite*, réalisée en 1980 par Olsen, est venue confirmer ces conclusions. L'auteur soutenait que l'élite politique n'avait pas beaucoup changé depuis l'étude de Porter, qui indiquait que les femmes et les Canadiens autres que ceux d'origine française et anglaise y étaient sous-représentés. Au sein de cette élite, les hommes blancs, anglo-saxons, anglicans, de classes moyenne et supérieure et d'expression anglaise étaient cependant surreprésentés (Porter 1972, 386–390; Olsen 1980).

Cette caractéristique de l'élite politique persiste toujours. Ainsi, l'étude de Bashevkin (1985) sur la représentation des femmes à tous les niveaux de l'organisation politique (celui des organisations de circonscriptions locales comme celui du cabinet) corrobore cette

constatation. Bashevkin conclut que « combinés avec notre analyse des modèles de candidatures politiques, de représentation parlementaire et de nominations au cabinet, ces chiffres prouvent nettement que les postes politiques les plus élevés, les plus puissants et les plus compétitifs au Canada anglais sont très majoritairement occupés par des hommes » (*ibid.*, 79). Malgré d'importantes augmentations du nombre de parlementaires féminins au cours des six dernières années, au rythme actuel, il faudra quarante-cinq ans avant que les hommes et les femmes soient représentés à parts égales au Parlement (Maillé 1990). Alors que les hommes d'expression française ont fait des progrès significatifs en matière de représentation, cela n'a pas été le cas pour les autres groupes.

Les Canadiens et Canadiennes d'origine ethnique sont toujours peu nombreux au sein de l'élite politique. Stasiulis et Abu-Laban ont analysé le rôle que jouent en général les minorités ethniques dans les partis et les politiques électorales, et celui qu'elles jouèrent lors de l'élection fédérale de 1988. Elles concluent que :

> [...] l'élection fédérale de novembre 1988 n'a pas réussi à changer le visage de la Chambre des communes pour le rendre plus représentatif de la diversité multiculturelle et multiraciale du Canada; en fait, le nombre de députés d'origine non britannique ou non française a même légèrement baissé, passant de 51 en 1984 à 49. Bien qu'environ 150 candidats se soient présentés à l'élection fédérale de 1988, selon le Conseil ethnoculturel du Canada, seulement 16,6 % des députés élus provenaient d'un groupe ethnique minoritaire, alors qu'environ 30 % de tous les Canadiens ne sont de descendance ni autochtone, ni britannique et ni française. (Stasiulis et Abu-Laban 1990, 594 et 595.)

Bien que des candidats et candidates appartenant à une minorité aient remporté un certain succès à Montréal et à Winnipeg, leurs chances d'être élus sont meilleures dans les circonscriptions de Toronto où vivent de petites communautés d'immigrants ni britanniques ni français et leur descendance. Cependant, les Canadiens et Canadiennes appartenant à diverses minorités ethniques restent sous-représentés, tant dans les partis que dans l'élite élue. Un examen rapide des représentants élus à la Chambre des communes révèle que ce phénomène se répète pour les Canadiens autochtones[8].

Ces constatations ne sont ni nouvelles ni choquantes. Elles sont toutefois importantes par ce qu'elles nous indiquent à propos du système électoral et du système des partis au Canada. Premièrement, elles ne nous apprennent que peu de choses sur la représentation. L'exclusion ou l'inclusion limitée de certains intérêts ne rend

pas nécessairement une politique non représentative. Inversement, « il n'existe pas *nécessairement* de lien entre une personne d'une classe sociale ou d'une origine ethnique particulière et le comportement qu'elle affichera en qualité de membre de l'élite » (Panitch 1990, 188). L'inclusion de tous les groupes de la société ne produirait pas nécessairement un meilleur gouvernement. En fait, compte tenu du poids des votes des groupes non représentés, les élus et les bureaucrates ne peuvent se permettre de négliger les intérêts des minorités et des femmes au Canada. L'intérêt de ces conclusions tient plutôt à ce qu'elle révèle des perceptions du système électoral.

Le deuxième point concerne ces perceptions. Le système électoral et le système de partis sont perçus comme des mécanismes qui dressent des obstacles informels et souvent intangibles à la participation des femmes et des Canadiens appartenant à des minorités. Selon Williams (1981, 87 et 88), les plus grands obstacles auxquels font face les candidats non traditionnels cherchant à se joindre à un parti sont de nature psychologique plutôt que légale ou financière. Toutefois, Stasiulis et Abu-Laban expliquent que les femmes et les Canadiens appartenant à des groupes ethniques sont gênés par des obstacles informels :

> Les efforts des minorités ethniques pour obtenir une représentation directe à la Chambre des communes soulèvent d'autres questions concernant l'accessibilité politique. Au sujet de la représentation politique des femmes, Bashevkin estime que plus il y a de compétition dans une circonscription, moins il y aura de femmes candidates [...]. De plus, les nombreuses minorités ethnoculturelles (surtout les minorités visibles) pensent encore que les partis établis ne veulent pas que des candidats appartenant à des minorités se présentent dans des circonscriptions qu'ils ont des chances de remporter. L'exclusion des candidats des minorités ethnoculturelles et visibles peut être attribuée à plusieurs facteurs : préjugés de l'Establishment des partis, sensibilité à la discrimination raciale et ethnique de l'électorat canadien, ou le fait que des candidats de minorités, issus de la plus récente vague d'immigration, n'aient pas encore — estime-t-on — une réputation suffisante ou ne soient pas assez engagés au sein du parti auquel ils veulent appartenir. (Stasiulis et Abu-Laban 1990, 591 et 592.)[9]

Ces candidats et candidates ont plus de difficultés que les autres à se faire élire au sein du parti. Si le Parti libéral du Canada n'a qu'entrouvert ses portes aux groupes minoritaires, le Parti progressiste-conservateur du Canada et le Nouveau Parti démocratique ont été

encore moins accueillants (Stasiulis et Abu-Laban 1990, 592 et 593). Or, le système électoral ne compense pas cette forme d'exclusion.

Troisièmement, les obstacles à la représentation peuvent reposer sur les perceptions des formes « pertinentes » de représentation. Au Canada, les plus hautes fonctions sont souvent confiées alternativement à des personnes provenant du Québec et du reste du pays; ce sont donc les Canadiens et Canadiennes d'expression anglaise ou française qui occupent ces fonctions. Cette tradition est si bien ancrée que, lorsqu'on y déroge, cela ne passe pas inaperçu. Par exemple, on soulignait souvent le fait que Jeanne Sauvé était la première femme nommée au poste de gouverneur général lorsqu'on parlait d'elle en public. De même, l'origine ukrainienne du gouverneur général Ramon Hnatyshyn fut largement commentée lorsqu'il succéda à M^me^ Sauvé. Sa nomination à ce poste révélait une autre attitude à l'égard des fonctions obtenues par élection ou par nomination. D'importants porte-parole politiques ont critiqué la nomination de M. Hnatyshyn parce qu'il n'était « pas bilingue » alors que l'on vivait une crise nationale suite au rejet de l'Accord du lac Meech. Cette critique a été réitérée récemment au Québec au cours des audiences de la commission Spicer. Un présentateur faisait remarquer que le gouverneur général n'était pas bilingue et que « si une telle chose s'était produite en Belgique, il y aurait eu des émeutes dans les rues » (Poirier 1991). Bien que Ramon Hnatyshyn ne parle pas les deux langues officielles, il est bilingue puisqu'il parle l'anglais et l'ukrainien. Cette attitude critique constitue un message direct aux Canadiens de diverses origines linguistiques à l'effet qu'ils peuvent être exclus de hautes fonctions s'ils n'ont pas appris non pas une mais les deux langues officielles. Ces personnes sont donc désavantagées par rapport à celles d'expression anglaise ou française qui n'ont à apprendre qu'une seule autre langue. Les partis ayant tendance à choisir des chefs et des hauts dirigeants qui parlent les deux langues officielles, il ne faut pas sous-estimer la portée de ce message.

Dernière preuve que le système électoral et le système de partis ne sont pas des mécanismes représentatifs, les provinces et les régions sont souvent sous-représentées ou même pas représentées du tout au sein du parti au pouvoir. L'importante étude de Cairns (1989a, 116–119) sur le système électoral canadien illustre clairement la tendance du système à établir des « cloisonnements entre les partis, plus prononcés au Parlement que dans l'électorat », et à rejeter la représentation des partis dans certaines régions. On peut donc estimer que les partis sont insensibles aux besoins des régions (*ibid.*, 124–128). Cette image du système électoral est renforcée par le fait que l'Ontario et le Québec détiennent le plus grand nombre de sièges à la Chambre des communes

et que ces deux provinces ont traditionnellement influencé l'élaboration des politiques. Bien que les points de vue des régions puissent être pris en compte par les caucus des partis, la nature privée de ces débats donne au public l'impression que ses opinions ne sont pas défendues (Thomas 1991). Par le passé, cela a conduit l'Ouest du Canada à penser que le système électoral favorise injustement le centre du Canada à son détriment (Elton et Gibbins 1982, 90; Gibbins 1990, 292 et 293; Elton et Gibbins 1980).

Par conséquent, le système électoral et le système de partis donnent l'impression que les groupes minoritaires n'ont pas leur place comme participants à part entière et égale. Le système électoral accentue également les différences régionales qui ne sont pas prises en compte par les partis. Bien que des progrès aient été réalisés au cours des dernières années pour les rendre plus représentatifs, le système électoral et le système de partis peuvent encore être grandement améliorés.

Le caractère exclusif du système électoral et du système de partis va à l'encontre de la nouvelle conscience civique des Canadiens et Canadiennes, née avec la *Charte canadienne des droits et libertés*. L'attitude du public, plus conscient de ses droits, à l'égard des institutions politiques change de façon évidente, comme en témoigne l'augmentation des litiges. La population réclame des institutions plus ouvertes et plus représentatives.

L'incidence de la Charte est manifeste dans l'engagement social accru des personnes et des groupes. Cairns fait observer ce qui suit :

> La Charte a intégré de nouveaux groupes dans la structure constitutionnelle ou, comme dans le cas des autochtones, a amélioré leur statut constitutionnel. La Charte ne passe pas par les gouvernements; elle s'adresse directement aux Canadiens et aux Canadiennes, en les définissant comme des ayants droit et en accordant une reconnaissance constitutionnelle spécifique aux femmes, aux autochtones, aux populations minoritaires d'expression anglaise ou française, aux groupes ethniques par le biais du multiculturalisme et aux catégories sociales nommés explicitement dans l'article de la Charte traitant des droits à l'égalité. (Cairns 1988, 122; voir aussi Cairns 1986, 66 et 67; 1989c, 18 et 19.)

En reconnaissant explicitement ou en augmentant les droits énoncés dans la Charte et ceux concernant les peuples autochtones dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, les gouvernements ont encouragé les citoyens à formuler eux-mêmes leurs exigences en fonction des dispositions

de la loi. En outre, on reconnaît sur le plan constitutionnel que ces exigences sont légitimes dans le discours politique canadien. Bien que l'engagement de ces groupes ait été plus évident lors du mouvement d'opposition suscité par l'Accord du lac Meech, il est également manifeste dans d'autres secteurs.

La Charte a fortement modifié la nature du discours constitutionnel et élargi les débats politiques au Canada. Cairns (1989b) détermine un certain nombre de traits saillants dans le discours des minorités ethniques et autochtones sur la Constitution. Cinq des dix points qu'il soulève sont particulièrement pertinents dans le cas présent (*ibid.*, 126–130). Premièrement, ce discours officieux remet en question la domination de l'élite sur les changements constitutionnels. Les collectivités autochtones et ethniques doutent que les élus puissent faire preuve d'équité à leur endroit, ce qui est aussi caractéristique de l'attitude de ces groupes à l'égard des questions et des décisions politiques. Comme nous l'avons déjà indiqué, les femmes éprouvent la même méfiance. Deuxièmement, ces groupes ne sont plus de parfaits inconnus. La reconnaissance constitutionnelle de leurs droits leur confère une place dans les débats constitutionnels à ce sujet. Par contraste, d'autres groupes, comme celui des homosexuels, n'ont pas obtenu de reconnaissance constitutionnelle et sont donc maintenus à l'écart de ces débats; cependant, un jugement pourrait sans doute les inclure un jour dans la Charte. En outre, la Constitution assure aux groupes reconnus une plus grande influence sur le processus décisionnel. Ceux-ci veillent constamment à ce que les politiques reflètent bien leurs intérêts et concordent avec les droits que leur assure la Constitution (Cairns 1986, 66 et 67, 72–77). Lorsque ce n'est pas le cas, les groupes émettent des protestations et ont souvent recours à la contestation judiciaire. La Constitution fait donc fonction de levier dans cette bataille. Troisièmement, « leur langage est souvent très émotif. C'est le langage de la honte, de la fierté, de la dignité, de l'insulte, de l'inclusion ou de l'exclusion, de l'humiliation ou de la reconnaissance » (Cairns 1989b, 127). C'est la même chose sur la scène politique, comme l'attestent les débats sur les programmes de promotion sociale, l'égalité des salaires et l'autonomie gouvernementale autochtone. Quatrièmement, il existe d'importantes différences entre les groupes « nouvellement » reconnus dans la Charte, qu'il s'agisse des femmes ou des autochtones, des groupes ethniques ou raciaux. Enfin, cinquièmement, les groupes définis dans la Charte se multiplient. Les discours qui en résultent semblent donc parfois discordants et divisés. Dans le domaine politique, cela entraîne un plus grand nombre de revendications adressées au gouvernement (*ibid.*, 77).

En conséquence, à l'instar du discours constitutionnel, les débats concernant les questions politiques ont été influencés par la nouvelle conscience des droits. Les groupes « nouvellement » reconnus dans la Charte et qui perçoivent plus clairement leurs droits, leur statut et leurs intérêts, modifient la nature des discours politiques et constitutionnels. Ils exigent que le processus décisionnel soit plus ouvert, pour qu'ils puissent protéger leurs droits, et plus inclusif, pour reconnaître leur « nouveau » statut.

Le changement d'attitude des Canadiens et Canadiennes se traduit par une augmentation du nombre de litiges et par une nouvelle conception du rôle des tribunaux au sein du système politique. Les personnes comme les groupes ont plus souvent recours à la justice. En huit ans seulement, les causes reliées à la Charte ont représenté jusqu'à 25 % de l'activité de la Cour suprême du Canada. Cette proportion est sensiblement la même que celle des causes relatives aux droits entendues par la Cour suprême des États-Unis. Par contre, entre 1960 et 1982, la Cour suprême du Canada n'a été saisie que de 34 causes relatives à la *Déclaration canadienne des droits* de 1960 (Morton *et al.* 1990, 2 et 3). L'activisme modéré de la Cour a encouragé le recours aux tribunaux pour contester et faire annuler des lois injustes ou discriminatoires (*ibid.*, 3, 5, 8)[10]. L'attitude de ses juges a aussi incité la population à recourir plus souvent aux tribunaux. L'ancien juge en chef Dickson (1987, 6 et 7) a dit en 1985 que les avocats, les législateurs et les juges devaient s'efforcer de « garder l'équilibre entre le changement et la tradition », mais « reconnaître l'importance de l'égalité dans une confédération multiculturelle ». Les Canadiens nouvellement reconnus dans la Charte, qu'il s'agisse de personnes ou de groupes sociaux, doivent être encouragés à contester les politiques établies qui ont des conséquences négatives pour eux. La Charte leur fournit un levier et le moyen de mieux adapter les politiques et les services à la nature changeante de la société canadienne.

Il n'est donc pas surprenant que ceux et celles qui sont reconnus par la Charte utilisent les nouvelles armes dont ils disposent pour contester certaines structures comme les partis politiques et les corps élus de l'État[11]. Comme nous l'avons vu, ces institutions se sont montrées exclusives et ont agi selon les traditions de la démocratie parlementaire. Cette situation est inconciliable avec les nouveaux concepts de représentation et de réceptivité. Dans le premier cas, la contestation provient de l'intérieur des institutions; les personnes soutiennent les réformes qui sont compatibles avec les droits énoncés dans la Charte. Dans le deuxième cas, la contestation vient de l'extérieur et passe par les tribunaux. Comme le fait remarquer Heard (1991, 85), « étant donné

que les partis politiques sont un élément essentiel de la législature canadienne, il peut sembler raisonnable de proposer que leurs activités dans le cadre de la législature soient en fait assujetties à la Charte ». Cependant, Heard souligne que les partis ne sont pas tenus de respecter la Charte car ils constituent des associations privées; les rouages du Parlement, qui comprennent les partis, en sont aussi exemptés. Dans sa conclusion, il laisse entendre que l'application rigoureuse de la Charte ne serait ni souhaitable ni réalisable (*ibid.*, 85–87).

Cette image des partis pourrait changer. S'ils devenaient les seuls acteurs lors des élections, si leurs responsabilités par rapport à l'intégration et à la recherche devaient être renforcées, ou s'ils avaient à participer davantage à la formulation de politiques, il serait alors plus difficile de les exempter d'appliquer rigoureusement la Charte simplement parce qu'ils constituent des associations privées. Les partis vont être de plus en plus considérés comme des organismes publics faisant partie de l'appareil gouvernemental. De même, les normes de la Charte étant de plus en plus appliquées, les corps législatifs et les autres institutions seront tenus de les respecter. Cela modifiera probablement les composantes fondamentales du système, telles que la discipline des partis et les mécanismes législatifs.

Le système électoral a également été modifié par la tendance de ces groupes à recourir aux tribunaux pour résoudre des problèmes. Dans son rapport sur l'élection fédérale de 1988, Jean-Marc Hamel, alors directeur général des élections du Canada, observait :

> Mon personnel se souviendra certainement de cette élection générale comme celle des « litiges ». En effet, les poursuites devant les tribunaux ont été nombreuses et nous avons dû y consacrer beaucoup de temps [...]. Cette dernière élection a bien démontré que la Charte des droits et libertés a eu et continuera d'avoir des incidences énormes sur le processus démocratique de notre pays. (Canada, Élections Canada 1989, 29.)

L'augmentation des litiges au sein du grand public a de toute évidence exercé des pressions sur le processus électoral. Comme M. Hamel l'a indiqué à la presse, « cette fois, les gens étaient nettement plus conscients de leurs droits » (Delacourt 1988).

Des poursuites furent intentées dans certains domaines (Canada, Élections Canada 1989, 29–32). Le Conseil canadien des droits des personnes handicapées et plusieurs particuliers ont contesté les restrictions sur le vote au nom des personnes ayant une déficience mentale. La Cour fédérale du Canada a annulé l'alinéa 14(4)*f*) de la *Loi électorale*

du Canada (maintenant 51*f*)) qui interdisait le vote aux personnes restreintes dans leur liberté de mouvement et privées de la gestion de leurs biens pour cause de maladie mentale. Par ailleurs, deux juges nommés par des instances fédérales ont retrouvé leur droit de vote, après avoir contesté son déni devant la Cour fédérale du Canada. Pour réintégrer leur droit de vote, des personnes emprisonnées ont intenté diverses poursuites, avec des résultats mitigés, devant les cours supérieures des provinces. Pas moins de 12 poursuites ont été intentées par les électeurs non inscrits qui contestaient les dispositions de la *Loi électorale du Canada* en vertu de laquelle les électeurs des sections rurales et non ceux des sections urbaines pouvaient voter par l'intermédiaire d'un répondant le jour du scrutin (Delacourt 1988). « Les causes, à l'exception d'une, ont été rejetées, principalement parce que les questions d'ordre constitutionnel ne peuvent être réglées dans le cadre des procédures interlocutoires sans le bénéfice d'un procès adéquat » (Canada, Élections Canada 1989, 31). Les autres causes concernaient les exigences en matière de candidature, les documents imprimés (article 72, maintenant 261) et les règlements sur la radiodiffusion.

Dans la plupart de ces poursuites, la Charte occupait une place de premier plan. De nouveaux critères étaient appliqués au système démocratique afin qu'il reflète davantage les transformations de la société canadienne. Des groupes sociaux ont utilisé la Charte comme une nouvelle arme pour contester certaines des dispositions désuètes, discriminatoires ou choquantes de la *Loi électorale du Canada*. C'est pourquoi le directeur général des élections a recommandé un examen approfondi des discordances entre la Charte et la *Loi électorale du Canada* et déploré l'échec du Projet de loi C-79 (*Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois à cet égard*) qui aurait corrigé un grand nombre d'incohérences (Canada, Élections Canada 1989, 10, 11 et 32). Ces poursuites témoignent de la nécessité de recourir à des mesures législatives afin d'éviter les vides juridiques ou les solutions imposées par les tribunaux.

LE CONFLIT ENTRE LES DROITS ET LA JUSTICE

Dans la bataille déclenchée par la Charte au sujet du système électoral, les idées de justice, d'équité et de droits interagissent sur trois plans. Au premier niveau, la nouvelle protection des droits assurés par la Charte entre en conflit avec les principes traditionnels de justice et d'équité. Au deuxième niveau, les nouveaux concepts de droits créent des conflits entre les perceptions divergentes de la justice. Au troisième niveau, les trois concepts de justice, d'équité et de droits s'atténuent les uns les autres. Nous devons expliquer en quoi consistent ces niveaux, avant

d'analyser les quatre domaines spécifiques d'interaction dont nous allons traiter.

La nouvelle conscience des droits oblige à réévaluer les perceptions traditionnelles de la justice et de l'équité en ce qui concerne le système de représentation politique. Les normes introduites par les droits énoncés dans les articles 2, 3 et 15 de la Charte écartent les possibilités traditionnelles de compromis. Il ne suffit plus que les obstacles à la candidature à des élections soient moindres. Les groupes reconnus par la Charte (qu'il s'agisse des femmes, des autochtones, des minorités ethniques et raciales ou des personnes handicapées) réclament des mesures qui leur permettraient de participer à parts égales au système. Par exemple, le député malentendant élu récemment à la législature de l'Ontario, Garry Malkowski, justifiait ainsi que l'État paie pour lui le salaire d'interprètes gestuels : « Je suis aussi un contribuable [...]. Par conséquent, n'ai-je pas le droit de participer à la société comme n'importe qui d'autre ? » (Allen 1991). Le droit de vote et les droits à l'égalité servent à rendre le système plus ouvert et plus équitable.

Au deuxième niveau, les perceptions de la justice entrent en conflit les unes avec les autres. La Charte a donné naissance à des perceptions divergentes de la justice. En reconnaissant les droits, elle donne de nouvelles définitions de ce qui est juste et équitable. Les droits à l'égalité laissent supposer que la justice doit être compatible avec l'égalité. Les personnes peuvent maintenant exprimer leur droit à une « juste part », c'est-à-dire une part équitable du domaine politique. En termes de vote, cela signifie que le vote de chacun doit être également convaincant. Les citoyens et citoyennes appartenant à une minorité, qu'ils soient définis selon leur lieu de résidence ou selon des caractéristiques personnelles, exigent que leur vote ait plus de poids, afin que leurs voix soient aussi convaincantes pour les législateurs que la voix de la majorité. Ces différentes perceptions de la justice entraînent des demandes de redistribution électorale et de représentation garantie. Il est important que la Charte encourage ces différentes perceptions de la justice. Celles-ci sont concurrentes et doivent s'équilibrer pour que la légitimité du système soit maintenue.

Au troisième niveau, la justice, l'équité et les droits sont en conflit et en concurrence les uns avec les autres, mais ils s'influencent aussi. Lorsqu'ils prendront en considération les droits énoncés aux articles 2, 3 et 15, les tribunaux tiendront également compte des restrictions prévues à l'article 1. Cette conception de la justice et de l'équité, basée sur d'anciennes coutumes, servira à définir et à préciser les droits. De même, les décisions concernant ces droits modifieront ces coutumes. En conséquence, les définitions de ce qui est correct, juste ou équitable

vont évoluer constamment. À mesure que le public se familiarise avec les échanges à propos des droits, les notions de justice et d'équité évoluent davantage. Un nouveau concept de la justice voit le jour grâce à cette interaction.

Dans certains domaines, la nouvelle protection des droits qu'offre la Charte entre en conflit avec les perceptions de la justice et de l'équité dans le débat sur le système électoral. La présente partie de notre étude examinera quatre de ces domaines et évaluera les solutions possibles à ce conflit. Il s'agit du principe d'« une personne, un vote », de la représentation, des dépenses des groupes d'intérêt et des restrictions en matière de vote.

Une personne, un vote

La Charte a donné une nouvelle orientation aux débats sur la représentation au Canada. Le droit de vote prévu à l'article 3 implique-t-il l'égalité dans le vote et dans la représentation ? Le droit à la même protection et au même bénéfice de la loi prévu à l'article 15 exige-t-il une plus grande équité dans le redécoupage des limites des circonscriptions électorales ? Ces interrogations soulèvent d'importantes questions sur les limites des circonscriptions électorales fédérales. Dans ce débat s'opposent différentes conceptions de la justice et de l'équité.

Sur le plan historique, les limites des circonscriptions électorales au Canada n'ont pas strictement respecté les normes de représentation selon la population. Par le passé, les dérogations au principe d'une personne, un vote étaient tolérées lorsque d'autres objectifs primordiaux étaient en jeu. Comme le fait observer Roach (1991), sur le plan historique, la distribution des sièges à la Chambre des communes entre les provinces et les territoires était une question régie par des préoccupations fédéralistes sur l'équité entre les provinces. De même, l'idéal d'égalité de la représentation était pondéré par le souci d'assurer une qualité de la représentation qui soit juste pour tous (Boyer 1987a, 105). Par exemple, un respect rigoureux des contingentements de population diminuerait la qualité de la représentation dans les circonscriptions du Nord, puisque celles-ci seraient très étendues. Les députés et députées de grandes circonscriptions devant se déplacer davantage, ont moins de contacts avec leurs électeurs et électrices. Ils doivent par ailleurs assumer des frais plus élevés, puisqu'ils doivent avoir plus d'un bureau de circonscription. De plus, ils doivent répondre à des demandes plus variées concernant davantage de services gouvernementaux que les députés de circonscriptions plus petites et plus concentrées. Bien que des indemnités spéciales aident ces députés à régler leurs dépenses et bien que la technologie ait amélioré les problèmes de distance et de

temps de déplacement, les demandes des citoyens et citoyennes ont augmenté. Ces députés font face à des charges de travail plus lourdes que leurs collègues. Pour que la représentation soit équitable partout, la dimension des circonscriptions doit alors être examinée. Au Canada, les dérogations à la norme d'« une personne, un vote » ont été tolérées en raison du déséquilibre dans la répartition de la population, de l'étendue du pays et de son histoire particulière. La répartition de la population est un critère important mais non pas unique dans la détermination des limites des circonscriptions électorales (Sancton 1990, 450 citant Dickson, juge en chef de la Cour suprême du Canada)[12].

L'histoire de la représentation à la Chambre des communes canadienne montre que « le redécoupage des circonscriptions électorales au Canada depuis la Confédération apparaît comme un compromis canadien typique » (Cameron et Norcliff 1985; Boyer 1987a, 101–112). Dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, l'article 37 prévoit la dimension de la Chambre des communes et l'article 51 stipule que la représentation doit se fonder sur la population des provinces. Cependant, la particularité du principe de représentation selon la population est qu'aucune province ne peut posséder moins de sièges à la Chambre des communes qu'au Sénat, et qu'aucune province ne doit avoir moins de sièges qu'en 1976. De plus, ce principe est encore compromis par la disposition de la *Loi de 1985 sur la représentation électorale*, établissant que les commissions de délimitation des circonscriptions électorales doivent « respecter la communauté d'intérêts ou l'identité culturelle d'une circonscription électorale d'une province ou son évolution historique », ou « conserver des dimensions géographiques réalistes pour les circonscriptions des régions peu peuplées, rurales ou septentrionales de la province ». L'écart type de variation entre les circonscriptions électorales est de 25 % du contingentement électoral pour la province.

Trois résultats découlent de cette méthode de détermination de la représentation à la Chambre des communes. Premièrement, le principe d'une personne, un vote n'est plus absolu. Après avoir analysé la représentation électorale canadienne, Blake (1990, 18) concluait que : « Si on le juge selon cette norme et si on le compare avec des pays tels que l'Australie et les États-Unis, le Canada présente des inégalités flagrantes au niveau fédéral. » La règle des 25 % est nettement supérieure aux 2 à 3 % et aux 10 % de variation tolérée aux États-Unis et en Australie respectivement. De plus, les commissions de délimitation des circonscriptions provinciales peuvent modifier la marge permise en tenant compte des facteurs historiques, communautaires ou géographiques, ce qui soulève un autre problème (Courtney 1988, 679–681;

Sancton 1990, 445–447, 453 et 454). Ces éléments augmentent les écarts entre les circonscriptions.

Deuxièmement, alors que certaines provinces sont surreprésentées à la Chambre des communes, d'autres sont en comparaison sous-représentées. Cela est dû à une surreprésentation de provinces comme l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, et, depuis le dernier redécoupage, le Québec par rapport à l'Ontario (Sancton 1990, 452). Certaines circonscriptions de la région métropolitaine de Toronto sont plus vastes que l'Île-du-Prince-Édouard, qui a pourtant quatre sièges. Après le recensement et le redécoupage de 1991, seuls l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta seront représentés à la Chambre des communes uniquement selon leur population. La variation d'une circonscription à l'autre peut donc être importante. Lors de l'élection de 1984, le nombre moyen d'électeurs par circonscription variait de 14 657 dans les Territoires, à 21 804 dans l'Île-du-Prince-Édouard, 61 919 en Ontario et 66 183 en Colombie-Britannique (Cameron et Norcliff 1985, 33).

Troisièmement, la représentation intraprovinciale déroge également au principe de pouvoir égal des votes. Il existe une importante différence entre les circonscriptions rurales et urbaines, comme entre les circonscriptions du Nord et celles du Sud. Blake (1990, 18) a observé que le « registre de distribution varie cependant entre les provinces, avec les circonscriptions relativement égales de la Saskatchewan (l'écart est de +15 % à -7 %). Par contraste, les écarts entre l'Ontario et le Québec sont respectivement de - 41 % à +38 % et de -37 % à +57 % » (Blake 1990, 18; Courtney 1988, 683 et 684; Sancton 1990, 445–447). Ces écarts peuvent être largement attribués à des différences géographiques, historiques et sociales. La division entre la ville et la campagne est particulièrement accentuée dans l'Ouest, alors que la division Nord-Sud est très évidente en Ontario.

Ces situations ont soulevé des contestations en vertu des articles 2, 3 et 15 de la Charte. Des procédures légales ont été engagées à cet égard en Colombie-Britannique, en Alberta et en Saskatchewan. En Alberta, deux causes concernaient de trop grands écarts entre les circonscriptions provinciales. Au total, 43 des 83 circonscriptions dépassaient une marge de + ou - 25 %. Selon le plan proposé par le Comité des limites des circonscriptions électorales de 1990, les écarts pouvaient aller jusqu'à 75 % entre certaines circonscriptions. Les électeurs urbains dans des circonscriptions à forte densité de population affirment que le système n'est pas juste, parce que leurs votes ont une moins grande valeur que ceux des circonscriptions rurales à plus faible densité de population. À cela, les électeurs ruraux répondent que ce déséquilibre est nécessaire pour que leurs besoins et leurs problèmes spécifiques soient reconnus

par les autorités politiques, et pour empêcher les circonscriptions urbaines d'exercer la même influence sur les politiques provinciales que l'Ontario et le Québec exercent sur les politiques fédérales (Geddes 1990; Dafoe 1991).

En Saskatchewan, le débat est allé encore plus loin avec la décision unanime et controversée de la Cour d'appel de la Saskatchewan sur les nouvelles limites des circonscriptions électorales provinciales. La Cour a déclaré les limites électorales inconstitutionnelles, parce que la division requise entre les zones rurales et urbaines « permet aux électeurs des campagnes de tenir à leur merci les électeurs des villes et suppose qu'une répartition arbitraire des sièges correspondant à des intérêts ruraux et urbains est nécessaire dans une démocratie représentative comme celle de la Saskatchewan » (Burton 1991). La Cour a aussi conclu que l'écart de + ou - 25 % était inacceptable. Auparavant, la différence était maintenue à + ou - 15 % (Bergman et Eisler 1991, 19). La décision tombe à un mauvais moment puisque le gouvernement de la Saskatchewan doit déclencher une élection en octobre. Pour que les limites des circonscriptions soient fixées à temps, il devra probablement interjeter appel devant la Cour suprême du Canada. Cette cause devrait avoir des répercussions dans l'ensemble du Canada.

La cause la plus révélatrice a été celle de *Dixon c. Attorney General of British Columbia* (1989)[13]. En avril 1989, la Cour suprême de la Colombie-Britannique rendait sa décision sur les limites des circonscriptions électorales provinciales. En vertu du plan adopté par la législature provinciale, les circonscriptions rurales avaient plus de poids que les circonscriptions urbaines, et les écarts de population atteignaient jusqu'à 86,8 % au-dessous de la norme et 63,2 % au-dessus. Beverly McLachlin, juge en chef de la Cour suprême, déclara que ces écarts enfreignaient l'article 3 de la Charte et ne pouvaient se justifier en vertu de l'article 1. Elle recommanda l'adoption d'un plan semblable à celui de la commission Fisher sur les limites des circonscriptions électorales, qui recommandait un écart de + ou - 25 % (*Dixon* 1989, 283). La juge McLachlin ayant depuis été nommée à la Cour suprême du Canada, cette cause laisse deviner la façon dont la question sera résolue à ce niveau.

L'argument de base invoqué pour contester les plans provinciaux de représentation a été que l'affaiblissement du vote enfreint la norme d'égalité établie par la Charte. Ce principe d'égalité est important comme la juge McLachlin le reconnaît dans la cause *Dixon* :

> Le concept de représentation selon la population est l'une des garanties les plus fondamentales. Et la notion d'égalité de pouvoir des votes

> est fondamentale pour la représentation selon la population. L'essence de la démocratie est que le peuple établit les règles. Tout ce qui affaiblit une démocratie directe et représentative risque d'atténuer l'expression de la volonté populaire et risque de contrecarrer l'objectif de la démocratie. (*Dixon* 1989, 259.)

Cependant, comme la juge McLachlin le fait remarquer, l'idée d'égalité absolue ou radicale du pouvoir des votes est contraire à la tradition canadienne. Le principe d'égalité est compensé par celui de bon gouvernement ou de qualité de la représentation. Par conséquent, elle condamnait le système de la Colombie-Britannique pour ses écarts trop nombreux et injustifiables, tout en se montrant encline à envisager des écarts raisonnables à la norme d'égalité (*Dixon* 1989, 271 et 272, 263 et 264).

La décision de la juge McLachlin reflétait les contradictions fondamentales de la mentalité canadienne à l'égard du système électoral. La Charte encourage les Canadiens et Canadiennes à revendiquer un système de représentation plus équitable. De ce point de vue, l'égalité du pouvoir des votes va dans le sens de la justice. Cependant, comme nous venons d'en débattre, une autre perception de la justice soutient que la représentation n'est pas qu'une question de chiffres. Si les différences entre les sièges provinciaux, entre les circonscriptions urbaines et rurales ou entre celles du Nord (à faible population) et celles du Sud (à forte population) sont réduites à + ou - 10 ou 15 %, par exemple, l'influence des zones moins peuplées baisse alors proportionnellement.

Qui en subira les conséquences ? Ce seront sans doute les provinces moins nanties et les provinces démunies, qui ont tendance à croire que leurs intérêts ne sont pas bien représentés à la Chambre des communes; si son taux de naissance continue à diminuer, ce sera aussi le Québec, qui vit une période critique dans ses relations avec le reste du Canada; puis les peuples autochtones, qui résident dans le nord de nombreuses provinces et dans les territoires; enfin, les électeurs et électrices des secteurs ruraux, qui assistent à une baisse de leur niveau de vie et de leur influence dans la vie politique. Tous ces groupes seront de plus en plus forcés de contester la légitimité d'un système politique qui ne leur accorde pas un droit réel d'expression et de représentation. Cette perception de la justice s'oppose à celle qui se fonde sur le concept d'une personne, un vote.

La réévaluation du système de représentation exige une analyse attentive de ces conceptions divergentes de la justice. L'inégalité entre le pouvoir des votes et la représentation doit se justifier. Et s'il faut

réduire cet écart, on doit alors tenir compte d'autres facteurs. Par exemple, il faut accorder plus d'importance aux données sociologiques dans le découpage des circonscriptions. Afin de maintenir la représentation du Nord, la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de l'Ontario a étendu les limites au Sud (Sancton 1990, 446). Cette mesure dilue-t-elle les votes du Nord et des autochtones en englobant dans la circonscription un plus grand nombre de résidants du Sud et de non-autochtones ? Ce genre de critères pourrait être intégré plus explicitement dans la *Loi de 1985 sur la représentation électorale*, afin de répondre aux contestations se réclamant de la Charte qui peuvent indûment éroder la représentation de groupes marginaux dans le système politique canadien. Le système doit être inclusif afin d'offrir une protection adéquate aux minorités, condition sine qua non d'une démocratie libérale.

La représentation

Les effets de la Charte sur la représentation sont moins tangibles que dans le cas d'une personne, un vote[14]. L'article sur les droits à l'égalité encourage les Canadiens et Canadiennes à réévaluer leurs institutions, y compris le système de partis et le système électoral, comme nous l'avons expliqué ci-dessus. Rappelons que les femmes, les Canadiens autochtones, les membres de groupes culturels et ethniques, ainsi que d'autres personnes visées par l'article 15 ne se sentent pas correctement représentés dans les partis et les corps législatifs du pays. Cette perception les incite à remettre en question la capacité et la volonté des partis traditionnels de répondre à leurs préoccupations. Ces groupes n'étant ni suffisamment unis ni suffisamment nombreux pour mettre sur pied des partis pouvant concurrencer les partis traditionnels, ils sont désillusionnés à l'égard du système de partis et du système électoral, d'où une remise en question de la justice du système et de sa légitimité.

Diverses solutions ont été proposées pour résoudre ce problème de représentation. On a suggéré une représentation proportionnelle pour remédier au fractionnement et au régionalisme, et pour permettre une plus grande diversité idéologique[15]. Les propositions relatives au caractère exclusif du système de partis suggéraient des circonscriptions à représentation double et des systèmes de contingentement[16]. Cependant, la solution qui retient le plus l'attention est celle de la représentation garantie comme moyen de rendre la Chambre des communes plus représentative des intérêts particuliers. Cette solution a été proposée spécifiquement en réponse aux revendications des peuples autochtones, qui considèrent que le système ne répond pas correctement

aux besoins de leurs collectivités. Ce type de représentation est actuellement analysé aux paliers de gouvernement fédéral et provincial (Platiel 1991; Cox 1991). Analysons maintenant cette proposition.

La représentation garantie pour les autochtones est une idée intéressante, mais qui n'est pas exempte de problèmes potentiels. Fleras (1985, 563–570) a fait remarquer que le système maori de représentation séparée en Nouvelle-Zélande a suscité de nombreuses critiques de la part des Maoris et d'autres habitants la Nouvelle-Zélande. Il nous avertit que « l'application de ce modèle aux aspirations politiques des Indiens autochtones du Canada au niveau parlementaire n'est pas encourageante [...] étant donné ses limites en tant qu'instrument d'autonomie » (*ibid.*, 576). Si la représentation garantie atténuait le désir actuel d'accéder au gouvernement autonome ou si elle prenait une forme incompatible avec de futurs modèles de gouvernement autonome, elle pourrait alors constituer un obstacle aux aspirations du peuple autochtone.

Ce système peut occasionner d'autres problèmes. La garantie du nombre de sièges n'assurera pas une participation véritable à l'élaboration des politiques, à moins que ces législateurs n'obtiennent un droit de veto sur celles-ci. La création de nouveaux sièges peut dégager les partis de l'obligation de tenir compte des problèmes des autochtones, étant donné que ces derniers auront leurs propres représentants et représentantes. Les représentants autochtones peuvent être tenus d'accepter des décisions contraires à leurs intérêts, afin d'appuyer d'autres mesures à la Chambre. Quant aux difficultés administratives, bien qu'elles ne soient pas insurmontables, elles sont décourageantes : par exemple, comment répartir les sièges entre les divers peuples autochtones du Canada ? Quoi qu'il en soit, les problèmes différeront selon le modèle qui sera adopté.

Cependant, d'un autre point de vue, la représentation garantie peut être une étape positive vers un système de représentation plus inclusif et vers une perception de plus grande légitimité. Comme nous l'avons noté dans nos commentaires sur la fidélité de la représentation, le fait d'inclure des représentants et représentantes de divers groupes de la société revêt une valeur symbolique. La législature paraît ainsi plus inclusive, ce qui est important pour inspirer confiance dans les institutions gouvernementales. Pour maintenir cette confiance, il faut que des avantages matériels accompagnent les gains symboliques. En pratique, de tels avantages devraient s'ensuivre; des études ont démontré qu'un processus décisionnel plus inclusif permet de mieux répondre à des intérêts spécifiques, comme nous l'avons constaté précédemment. Toutefois, si les attentes dépassent les possibilités réelles de profit, un

sentiment de désillusion plus profond pourrait alors apparaître, comme ce fut le cas en Nouvelle-Zélande. Néanmoins, on peut éviter cela grâce à des programmes d'éducation du public.

La représentation garantie offre un dernier avantage : la présence de représentants et représentantes autochtones aux Communes peut sensibiliser les hommes et les femmes politiques aux problèmes des autochtones et leur faire mieux connaître les objectifs de ces collectivités. Des conflits comme celui d'Oka pourraient aussi être évités si, au Parlement, des porte-parole servaient d'agents de liaison entre la collectivité autochtone et le gouvernement canadien. Si le système de représentation était plus juste et les institutions politiques plus inclusives, les peuples autochtones auraient une attitude plus positive à l'égard de l'État. Cela vaut spécialement en temps de crise.

Il est difficile de régler les nouveaux problèmes de légitimité soulevés par la Charte. La représentation garantie pourrait constituer une solution. Cependant, les partis traditionnels doivent aussi être encouragés à devenir plus inclusifs. Si le peuple autochtone ainsi que les Canadiens et Canadiennes défendus par la Charte s'intégraient en plus grand nombre aux partis, cela forcerait les divers groupes à travailler ensemble. Un dialogue s'amorcerait à l'intérieur des formations, avec comme conséquence possible que les initiatives politiques correspondent mieux aux demandes du public ou que, au moins, les non-correspondances entre ces initiatives et les demandes du public soient plus clairement justifiées. Les groupes d'intérêt pourraient aussi être représentés par les partis. Ceux-ci devraient être incités à accepter des lignes directrices en vue d'inclure tous ces groupes. De cette façon, les partis refléteraient la volonté d'intégration, et non d'assimilation, tant de la société que des chefs de file. Le système de partis serait alors, en apparence et en réalité, plus juste et plus équitable.

Le débat public : poser des limites

Les dépenses électorales ont fait l'objet d'importantes études au cours des dernières décennies. Nombre d'entre elles portaient sur les limites des dépenses et sur la réglementation des contributions aux partis (Paltiel 1970; 1987; Seidle 1985; Ewing 1988). Les problèmes et les perspectives concernant des règlements efficaces sont multiples. L'incidence de la Charte sur la réglementation des dépenses électorales reste encore à déterminer; cependant, la Charte a directement influencé un des aspects des dépenses électorales, ce qui mérite une explication.

Deux perceptions de la justice se sont opposées dans une cause portant sur les dépenses électorales. En janvier 1984, la National Citizens' Coalition a saisi la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta de poursuites

contre les articles 70.1 et 72 de la *Loi électorale du Canada*, qui interdisaient à des groupes d'intérêt d'effectuer des dépenses pendant les élections. Ces deux articles avaient pour but d'assurer des élections justes en limitant toutes les dépenses des candidats et des partis, et en veillant à ce que des groupes d'intérêt fortunés n'empêchent pas les autres groupes de s'exprimer (Hiebert 1989–1990, 74, 78). Malgré ces objectifs louables, les articles ont été déclarés invalides, le juge Medhurst ayant décidé que la loi violait la liberté d'expression garantie par la Charte. Il a estimé qu'elle ne se justifiait pas en vertu des limites raisonnables énoncées à l'article 1 de la Charte, car le gouvernement n'avait pas prouvé que le mal que cette loi tentait d'éviter se produirait nécessairement sans la restriction qu'elle imposait (*National Citizens' Coalition* 1984). La liberté de parole faisant partie intégrante d'une démocratie libérale, toute limite doit pouvoir être clairement justifiée. C'est ainsi que les restrictions n'ont pas été mises en application ni à l'élection de 1984 ni à celle de 1988 (Canada, Élections Canada 1989, 53)[17].

Il faut réglementer les dépenses des groupes d'intérêt pendant des élections pour que le processus soit juste et équitable. Il importe de permettre des débats publics sur des questions politiques pendant les élections, mais il est tout aussi essentiel de veiller à ce qu'une voix ou un intérêt ne prédomine pas. Les restrictions sur les dépenses permettent à un plus grand nombre de groupes un accès juste et équitable au débat électoral[18].

Trois réactions sont possibles par suite de la décision Medhurst sur les dépenses des groupes d'intérêt. Premièrement, le gouvernement pourrait maintenir le statu quo en conservant les deux articles de la loi sans en imposer l'application. Cette solution est insatisfaisante, car les règles du jeu ne sont pas nécessairement les mêmes pour tous en période d'élection. Ainsi, la prépondérance des partisans du libre-échange dans la publicité, lors de l'élection de 1988, atteste des dangers inhérents à cette formule (Hiebert 1989–1990, 80). Laisser les groupes d'intérêt dépenser sans limites ne saurait aboutir à un débat public équilibré, exigence fondamentale d'un système démocratique.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral pourrait interdire toute publicité aux groupes d'intérêt. Cette mesure pourrait être contestée avec succès devant les tribunaux, car elle constitue une atteinte à la liberté d'expression plutôt qu'une limite, distinction qu'a établie la Cour suprême du Canada dans la cause *Procureur général du Québec c. Association des commissions scolaires protestantes du Québec* (1984). Elle pourrait aussi échouer en vertu de l'article 1 qui contient les restrictions aux droits dans des limites raisonnables. Cette option n'est donc pas réaliste.

Comme troisième choix, le gouvernement a celui de réglementer, sans les interdire, les dépenses électorales des groupes d'intérêt. Une variante consiste à permettre une certaine publicité, à la condition qu'elle ne prenne pas position pour ou contre des candidats ou des partis. Mais cette distinction est difficile à maintenir (Hiebert 1991). Une autre variante consiste à fournir un cadre gouvernemental réglementé pour la publicité électorale par des groupes d'intérêt. Un moyen possible de réglementation serait de recourir à la télévision par laquelle passe la majeure partie de la publicité électorale (Meisel 1985, 173 et 174). Le gouvernement pourrait, en période d'élection, financer une émission de télévision où les groupes d'intérêt achèteraient du temps d'antenne pour faire connaître leurs points de vue à la population canadienne. On pourrait établir les tarifs et fixer le temps imparti aux groupes et aux tenants des différentes opinions. Si cette émission était diffusée à la chaîne de nouvelles de Radio-Canada, la société d'État pourrait présenter un rapport au Parlement dispensant ainsi le personnel électoral d'en assurer le contrôle. Le gouvernement pourrait ajouter une subvention aux montants payés à Radio-Canada par les groupes d'intérêt afin d'utiliser le temps d'antenne non employé.

Cette dernière option offre quatre avantages. Premièrement, le terrain d'action serait réparti équitablement entre les groupes d'intérêt. Puisque les tarifs seraient fixés, les groupes d'intérêt ayant plus d'argent ne seraient plus en mesure de prédominer; et puis, le contenu de la publicité serait vérifié. Deuxièmement, si les montants étaient complétés par des subventions pour permettre à de plus petits groupes de faire de la publicité, le débat public serait alors plus ouvert et plus équilibré. Les intérêts des minorités auraient plus de chances d'être entendus. Cela satisferait les Canadiens nouvellement reconnus par la Charte, qui ont souvent l'impression que les principaux partis négligent leurs intérêts. Ainsi, la légitimité du système en serait accrue. Troisièmement, Radio-Canada, à titre de télédiffuseur national, tirerait avantage de la situation et servirait la collectivité. Quatrièmement, les élections seraient plus accessibles à la majorité des Canadiens et Canadiennes. Les autres émissions pourraient porter sur les actualités, l'éducation électorale et les activités des candidats et candidates. En somme, cette option pourrait rendre les élections plus justes, plus équitables et plus ouvertes. Bref, cette orientation serait conforme à la mentalité de la société canadienne.

Un bulletin de vote pour tous

La Charte a une incidence sur les restrictions électorales énoncées dans la *Loi électorale du Canada*. Les droits démocratiques et les droits à

l'égalité contenus dans la Charte confient aux gouvernements la responsabilité de justifier les restrictions à la participation de certains citoyens canadiens au processus démocratique. De nouvelles normes d'égalité et de justice soutiennent les revendications en faveur d'un système plus inclusif.

Les restrictions au droit de vote ou de candidature sont assez limitées. Les citoyens et citoyennes qui n'ont pas le droit de voter sont les suivants : le directeur général des élections; le directeur général adjoint des élections; les directeurs du scrutin, sauf en cas d'égalité des suffrages; les juges nommés par une instance fédérale, à l'exception des juges de la citoyenneté; toute personne détenue dans un établissement pénitentiaire; toute personne restreinte dans sa liberté de mouvement ou privée de la gestion de ses biens pour cause de maladie mentale; toute personne interdite de vote pour manœuvres frauduleuses ou actes illégaux; et toute personne qui n'a pas atteint l'âge de 18 ans. Des groupes et des personnes ont entrepris, ou envisagé d'entreprendre, la contestation des restrictions imposées aux juges, aux détenus, aux personnes ayant une déficience mentale, aux sans-abri, aux illettrés et aux jeunes (Greene 1989, 110–117; Beaudoin 1989, 273–281; Canada, Élections Canada 1989, 27–29, 47; Delacourt 1988; Smith 1984, 376–384).

Les restrictions au droit de vote des détenus et des personnes ayant une déficience mentale font l'objet d'études au moins depuis le début des années 70. Cependant, ce n'est que depuis la promulgation de la Charte que le gouvernement fédéral a proposé l'annulation de ces restrictions avec le Projet de loi C-79. Ce projet de loi est allé jusqu'en deuxième lecture au cours de la 33e législature, mais il est mort au feuilleton lorsque l'élection fédérale de 1988 fut déclenchée (Canada, Élections Canada 1989, 11, 29–31). Bien qu'il y ait des différences au niveau des tribunaux provinciaux, les premières causes indiquent que ces articles concernent les personnes dont le droit de vote ne peut être raisonnablement aboli. S'il faut restreindre le droit de vote pour des raisons qui semblent justes, ces restrictions doivent alors être aussi limitées que possible (*Conseil canadien des droits des personnes handicapées* 1988; *Badger* 1988; *Sauvé* 1988; *Grondin* 1988). La Cour suprême du Canada sera vraisemblablement appelée à statuer là-dessus si les restrictions ne sont pas modifiées.

Les droits des sans-abri et des illettrés peuvent également être inclus sans trop de difficultés dans le système électoral. L'article 3 s'applique de façon égale aux sans-abri et aux autres citoyens et citoyennes. Le danger avec l'inscription des sans-abri sur les listes électorales est la difficulté de s'assurer qu'ils ne votent pas plus d'une fois. Toutefois,

dans le cadre du système actuel, les sans-abri pourraient être inscrits à l'adresse la plus proche de l'endroit où ils dorment (Canada, Élections Canada 1989, 53 et 54). À l'avenir, on pourra se servir d'ordinateurs pour vérifier le vote. Abolir le droit de vote des sans-abri n'est pas justifiable. Par ailleurs, le droit de vote dans notre société suppose que le scrutin ait lieu par bulletin secret. Pour que ce droit de vote par bulletin secret vaille aussi pour les illettrés et pour les citoyens éprouvant un problème de langue, il faudrait placer les logos des partis sur les bulletins à côté du nom des candidats et candidates (*ibid.*).

Enfin, les jeunes Canadiens et Canadiennes pourraient eux aussi faire valoir leurs droits. Ils pourraient invoquer les articles 3 et 15 pour contester les restrictions à leur droit de vote. L'âge limite de 18 ans serait difficile à justifier si on le mettait en parallèle avec la loi qui permet aux adolescents et adolescentes de conduire et d'assumer la responsabilité de leurs actes à 16 ans. Néanmoins, il n'est pas déraisonnable si on le compare à l'âge limite de l'engagement militaire, à celui de la consommation d'alcool en vigueur dans les provinces, ou à celui des lois électorales d'autres pays. Les tribunaux s'en remettront vraisemblablement aux législateurs pour déterminer l'âge approprié pour le droit de vote.

CONCLUSION

La *Charte canadienne des droits et libertés* a une forte incidence sur le fonctionnement du système électoral et sur la façon dont les citoyens et citoyennes perçoivent le système électoral et le système des partis. Parce qu'ils sont davantage conscients de leurs droits, les citoyens exigent que l'État soit plus ouvert, plus inclusif et plus représentatif de leurs intérêts. Toutefois, ces exigences sont souvent incompatibles.

Les différentes perceptions de la justice et de l'équité du système électoral sont plus évidentes depuis la contestation des limites des circonscriptions devant les tribunaux. L'égalité du pouvoir des votes et de la représentation peut effectivement priver de leur droit électoral des membres de minorités, qu'il s'agisse d'électeurs ruraux, nordiques ou autres. Lorsque le vote d'un groupe se trouve gravement affaibli, la légitimité du système électoral est remise en cause.

Le système électoral et les partis sont des institutions politiques qui pourraient être plus ouvertes et plus inclusives. On tient compte de plus en plus du degré de représentativité des partis politiques par rapport à tous les Canadiens, quels que soient leur origine ou leur sexe. Les restrictions au droit de vote sont elles aussi contestées. Le droit d'expression politique est défendu par divers groupes de citoyens et citoyennes. On estime que les limites imposées à la participation

électorale ne sont ni équitables ni justes. Afin de rétablir la dignité et la légitimité du système, les législateurs devront soigneusement analyser et définir ces limites.

En s'efforçant d'adapter le système électoral et le système de partis à la nouvelle conscience civique canadienne liée à la Charte, les hommes et les femmes politiques tout comme les bureaucrates devront éviter les « solutions faciles ». Ces solutions doivent être soigneusement élaborées en tenant compte des traditions d'hier et des objectifs de demain. Des moyens comme la représentation garantie et les réformes mises au point dans d'autres pays devraient être étudiés attentivement, pour déterminer leur compatibilité avec les principes de notre système politique, de nos habitudes et de nos buts. C'est seulement à ce prix que le système électoral et le système des partis atteindront leurs objectifs et augmenteront la confiance dans les institutions politiques.

La Charte a posé de nouveaux défis au système de représentation canadien. Le processus semble parfois confus alors que s'opposent différentes revendications, et donc différentes perceptions, à propos des notions de justice et d'égalité. Toutefois, avec ces remises en question, le système politique canadien acquiert une nouvelle légitimité. La situation constitutionnelle actuelle exige que les Canadiens et Canadiennes relèvent ces défis.

NOTES

Cette étude a été complétée le 25 avril 1991.

L'auteure remercie vivement Janet Hiebert, Patrick Macklem, Paul Thomas, Ian Greene et Eric Bertram pour leurs commentaires sur cette étude. Des remerciements spéciaux à Orest Zajcew pour ses conseils et son assistance à la recherche.

1. On pourrait par exemple concevoir que le Canada se soit engagé dans une guerre interminable dans le Golfe et que les tensions inflationnistes aient provoqué des agitations sociales. On pourrait aussi imaginer que la situation intérieure du Canada s'aggrave et qu'un Parlement stable soit essentiel pour maintenir l'ordre et l'unité nationale face à un soulèvement social. Dans les deux cas, le Parlement pourrait voter une prolongation du mandat de la Chambre des communes. La Charte ne précise pas la durée de cette prolongation. Bien que cela puisse dépendre de circonstances particulières, il est probable qu'on invoquerait le précédent de la Première Guerre mondiale où le mandat de la Chambre des communes avait été prolongé d'une année. Pour une étude plus poussée sur ces articles, se reporter à Beaudoin (1989, 295–299).

2. Consulter par exemple l'étude de la législation fédérale présentée par Canada, Chambre des communes (1985).

3. L'importance de la Charte pour certains groupes fait l'objet d'une forte controverse. À ce sujet, comparer Beatty (1987) à Petter (1986) et Mandel (1989).

4. La Cour suprême du Canada a longuement délibéré à propos de cet article dans la cause *R. c. Sparrow* (1990).

5. Cette interprétation était fondée sur la définition de « l'égalité devant la loi », qui est l'expression employée dans la *Déclaration canadienne des droits* afin de garantir les droits à l'égalité. Dans la cause *Lavell* (1974), la Cour suprême du Canada a jugé que « l'égalité devant la loi » était une garantie de procédure, non pas une garantie formelle. Cette garantie n'incluait pas le droit à l'égalité en vertu de la loi. En conséquence, la Cour concluait qu'aussi longtemps que les femmes faisant partie d'un groupe particulier étaient traitées équitablement, le droit à l'égalité devant la loi était respecté. Dans la cause *Bliss* (1979), on a refusé de verser des prestations d'assurance-chômage à Stella Bliss, parce qu'elle n'avait pas travaillé pendant la période requise qui était plus longue pour les femmes enceintes que pour les autres. La Cour suprême du Canada a jugé que la discrimination basée sur une grossesse n'est pas une discrimination basée sur le sexe, parce que ce ne sont pas toutes les femmes qui tombent enceintes. Pour une étude plus complète de ces articles, se reporter à Baines (1988, 171–174); Brodsky et Day (1989, 14–16); Gibson (1990, 28–30, 139–143, 167–173). La décision *Bliss* concernant la grossesse et la discrimination a été renversée dans la cause *Brooks c. Canada Safeway Ltd.* (1989).

6. Remarquer toutefois que si les articles 16 à 22 sont combinés à l'article 23, il y a alors une cause de plus au sujet de la langue que de causes au sujet de l'égalité. Se reporter également à Morton et Withey (1987, 75–77).

7. Par exemple, Baines (1990, 19) écrit qu'il a comparé, dans le contexte du lac Meech, le *Rapport* final des premiers comités fédéraux à majorité masculine avec les transcriptions écrites de leurs délibérations, uniquement pour constater que le rapport du Comité déformait sérieusement les témoignages de cinq organismes nationaux de femmes. Bien que le débat mentionné dans cette étude soit extrait de la documentation concernant la Constitution, les critiques de l'hypothèse voulant que les hommes représentent les intérêts des femmes s'appliquent également aux questions politiques et constitutionnelles, comme le fait remarquer Baines.

8. Se reporter également à l'observation de Georges Erasmus, chef national de l'Assemblée des Premières Nations, lors de la réunion du Comité mixte spécial sur l'Accord du lac Meech, telle que citée dans Cairns (1988, 125). M. Erasmus a qualifié de farce la déclaration selon laquelle des politiciens et politiciennes non autochtones pouvaient défendre les intérêts autochtones.

9. Se reporter également à Bashevkin (1989) et Clarke *et al.* (1991, 11 et 12). Remarquer que la bureaucratie a réagi plus rapidement que les partis à la mobilisation des femmes.

10. Se reporter également à Russell (1990, 247–251). Pour un bref aperçu du recours aux tribunaux par les groupes d'intérêt, se reporter à Morton (1987, 39–43).

11. Cette idée a été développée grâce à des conversations avec Paul Thomas.

12. Pour une étude de l'histoire des dérogations au principe de représentation selon la population au Canada, consulter Roach (1991) et Boyer (1987a; 1987b).

13. Pour des commentaires sur cette cause, consulter Roach (1990; 1991).

14. Je ne fais pas référence au droit de se présenter à un poste de député à la Chambre des communes ou à une législature provinciale. Cette question a été soulevée dans plusieurs causes, dont *Fraser c. Attorney General of Nova Scotia* (1988) et *MacLean c. Attorney General of Nova Scotia* (1987).

15. Pour une étude plus approfondie de cette idée, se reporter au rapport de Canada, Commission de l'unité canadienne (1979, 139); Franks (1987).

16. Pour une étude des systèmes, se reporter à Maillé (1990, 35). Baines (1990, 18 et 19) mentionne aussi d'autres sources qui traitent de ces idées.

17. À cause de la décision Medhurst, le Manitoba n'a jamais donné suite à un projet de loi qui présentait des ressemblances avec la loi fédérale. Le 4 février 1990, le Manitoba attendait que cette question soit résolue au niveau fédéral avant d'ébaucher de nouvelles limites conformes au bureau d'élection.

18. Pour une étude des groupes d'intérêt et des élections fédérales canadiennes du point de vue de la justice et de l'équité, se reporter à Hiebert (1991). Pour une étude des dépenses des groupes d'intérêt et du concept d'égalité aux États-Unis, se reporter à Ashdown (1988). Ashdown oppose le droit de parole au droit d'entendre comme moyen d'évaluer les restrictions des dépenses des groupes d'intérêt.

RÉFÉRENCES

Abréviations :

Alb.	Alberta
C.A.	Cour d'appel
C.-B.	Colombie-Britannique
C.B.R.	Cour du Banc de la Reine
C.S.	Cour suprême
D.L.R.	Dominion Law Reports
F.T.R.	Federal Trial Reports
H.C.	Haute Cour
L.R.C.	Lois révisées du Canada (1985)
Man.	Manitoba
N.-E.	Nouvelle-Écosse
Ont.	Ontario
O.R.	Ontario Reports
R.C.S.	Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada
S.C.	Statuts du Canada
S.R.C.	Statuts révisés du Canada (1970)

Allen, Gene, « Interpreters Make Point for MPP », *Globe and Mail*, 16 mars 1991, p. A4.

Ashdown, Gerald, « Buying Speech : Campaign Spending, The New Politics, and Election Law Reform », *New England Law Review*, vol. 23 (automne 1988), p. 363.

Badger c. Attorney General of Canada, (1988) 55 D.L.R. (4th) 177 (C.A. Man.).

Baines, Beverly, « Women and the Law », dans Sandra Burt, Lorraine Code et Lindsay Dorney (dir.), *Changing Patterns : Women in Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 1988.

———, « After Meech Lake : The Ms Representation of Gender in Scholarly Spaces ». Document rédigé pour la conférence « After Meech Lake » parrainée par la faculté de droit et le département de science politique, Université de la Saskatchewan, Saskatoon, 1–3 novembre 1990.

Baker, David, « The Changing Norms of Equality in the Supreme Court of Canada », *Supreme Court Law Review*, vol. 9 (1987), p. 497–555.

Bashevkin, Sylvia, *Toeing the Lines : Women and Party Politics in English Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

———, « Political Parties and the Representation of Women », dans Alain G. Gagnon et Brian Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition*, Scarborough, Nelson Canada, 1989.

Beatty, David M., *Putting the Charter Back to Work : Designing a Constitutional Labour Code*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1987.

Beaudoin, Gérald-A., « Les droits démocratiques », dans Gérald-A. Beaudoin et Edward Ratushny (dir.), *Charte canadienne des droits et libertés*, 2e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 1989.

Beckton, Clare F., « Liberté d'expression », dans Gérald-A. Beaudoin et Edward Ratushny (dir.), *Charte canadienne des droits et libertés*, 2e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 1989.

Bergman, Brian, et Dale Eisler, « A Hard, Cold Choice », *Maclean's*, 18 mars 1991, p. 19.

Blake, Donald. Observations présentées au Panel des sociétés savantes, « Incidence de la Charte sur la représentation électorale », *Réforme des campagnes électorales*, Ottawa, Groupe canadien d'étude des questions parlementaires, 1990.

Bliss c. Procureur général du Canada, [1979] 1 R.C.S. 183.

Boyer, Patrick, *Political Rights : The Legal Framework of Elections in Canada*, Toronto, Butterworths, 1981.

———, *Election Law in Canada*, vol. I, Toronto, Butterworths, 1987a.

———, *Election Law in Canada*, vol. II, Toronto, Butterworths, 1987b.

Brodsky, Gwen, et Shelagh Day, *La Charte canadienne et les droits des femmes : progrès ou recul ?*, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, Ottawa, 1989.

Brooks c. Canada Safeway Ltd., [1989] 1 R.C.S. 1219.

Burton, Randy, « Ruling Devastates PC Election Plans », *The Star-Phoenix*, 7 mars 1991.

Cairns, Alan, « L'État omniprésent : les relations entre l'État et la société au Canada », dans Keith Banting (dir.), *L'État et la société : Le Canada dans une optique comparative*, vol. 31 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

———, « Citizens (Outsiders) and Governments (Insiders) in Constitution-Making : The Case of Meech Lake », *Canadian Public Policy*, vol. 14 (1988), supplément spécial, p. 121–145.

———, « The Electoral System and the Party System in Canada, 1921–1965 », dans Douglas E. Williams (dir.), *Constitution, Government and Society in Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 1989a.

———, « Political Science, Ethnicity and the Canadian Constitution », dans David P. Shugarman et Reg Whitaker (dir.), *Federalism and Political Community : Essays in Honour of Donald Smiley*, Peterborough, Broadview Press, 1989b.

———, « Ritual, Taboo and Bias in Constitutional Controversies in Canada ». Document présenté à la *Timlin Lecture*, Université de la Saskatchewan, Saskatoon, 13 novembre 1989c.

Cameron, James M., et Glen Norcliff, « The Canadian Constitution and the Political Muskeg of One Person, One Vote », *La géographie appliquée*, vol. 8 (1985), p. 30–34.

Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la justice et des questions juridiques, Sous-comité sur les droits à l'égalité, *Égalité pour tous*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1985.

———, *Charte canadienne des droits et libertés*, dans *Loi de 1982 sur le Canada*, L.R.C. (1985), appendice II, nº 44, annexe B, partie I.

———, Commission de l'unité canadienne, *Se retrouver : observations et recommandations*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979.

———, *Déclaration canadienne des droits*, L.R.C. (1985), appendice III.

———, Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989.

———, *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. (1985), appendice II, nº 5.

———, *Loi constitutionnelle de 1982*, dans *Loi de 1982 sur le Canada*, L.R.C. (1985), appendice II, nº 44, annexe B.

———, *Loi de 1985 sur la représentation électorale*, S.C. 1986, chapitre 8 [maintenant L.R.C. (1985), chapitre 6 (2e supplément)].

———, *Loi électorale du Canada*, S.R.C. 1970, chapitre 14 (1er supplément).

———, *Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), chapitre E-2.

———, *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, L.R.C. (1985), chapitre E-3.

———, *Loi sur les dépenses d'élection*, S.C. 1973–1974, chapitre 51.

———, Projet de loi C-79 (*Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois à cet égard*), 33e législature, 2e session, 30 juin 1987.

Clarke, Harold, Jane Jenson, Lawrence LeDuc et Jon Pammett, *Absent Mandate : Interpreting Change in Canadian Elections*, 2e éd., Toronto, Gage, 1991.

Conseil canadien des droits des personnes handicapées c. Canada, (1988) 21 F.T.R. 268.

Courtney, John, « Parliament and Representation : The Unfinished Agenda of Electoral Redistributions », *Revue canadienne de science politique*, vol. 21 (1988), nº 4, p. 675–690.

Cox, Kevin, « N.B. Seat Proposed for Natives », *Globe and Mail*, 19 mars 1991, p. A1.

Dafoe, John, « Tories Tremble at the Loss of Supporters in Rural Ridings », *Globe and Mail*, 9 mars 1991, p. D2.

Delacourt, Susan, « Charter Spurred More to Fight for Their Voting Rights in 1988 », *Globe and Mail*, 24 novembre 1988, p. A5.

Dickson, Brian, « Keynote Address », dans Frank E. McArdle (dir.), *The Cambridge Lectures*, Montréal, Éditions Yvon Blais, 1987.

Dixon c. Attorney General of British Columbia, (1989) 59 D.L.R. (4th) 247 (C.S. C.-B.).

Dupré, J. Stefan, « Canadian Constitutionalism and the Sequel to the Meech Lake/Langevin Accord », dans David P. Shugarman et Reg Whitaker (dir.), *Federalism and Political Community : Essays in Honour of Donald Smiley*, Peterborough, Broadview Press, 1989.

Elton, David, et Roger Gibbins, *Electoral Reform : The Time Is Pressing, The Need Is Now*, Calgary, Canada West Foundation, 1980.

———, « Western Alienation and Political Culture », dans Richard Schultz *et al.* (dir.), *The Canadian Political Process*, Toronto, Holt Rinehart and Winston, 1982.

Ewing, K.D., « The Legal Regulation of Campaign Financing in Canadian Federal Elections », *Public Law*, 1988, p. 577–607.

Fleras, Augie, « From Social Control Towards Political Self-Determination ? Maori Seats and the Politics of Separate Maori Representation in New Zealand », *Revue canadienne de science politique*, vol. 18 (1985), p. 551–576.

Franks, C.E.S., *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.

Fraser c. Attorney General of Nova Scotia, (1988) 30 D.L.R. (4th) 340 (C.S. N.-E.).

Geddes, Ashley, « Riding for a Fall », *Calgary Herald*, 18 novembre 1990, p. C6.

Gibbins, Roger, *Conflict and Unity*, Scarborough, Nelson Canada, 1990.

Gibson, Dale, *The Law of the Charter : Equality Rights*, Toronto, Carswell, 1990.

Greene, Ian, *The Charter of Rights and Freedoms*, Toronto, James Lorimer, 1989.

Grondin c. Attorney General of Ontario, (1988) 65 O.R. (2d) 427 (H.C.).

Heard, Andrew, *Canadian Constitutional Conventions*, Toronto, Oxford University Press, 1991.

Hiebert, Janet, « Fair Elections and Freedom of Expression Under the Charter », *Revue d'études canadiennes*, vol. 24 (hiver 1989–1990), p. 72–86.

———, « Les groupes d'intérêt et les élections fédérales canadiennes », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Les groupes d'intérêt et les élections au Canada*, vol. 2 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Hogg, Peter, *Constitutional Law of Canada*, 2e éd., Toronto, Carswell, 1985.

Irvine, William P., *Does Canada Need a New Electoral System ?*, Kingston, Queen's University, Institute of Intergovernmental Relations, 1979.

Lavell c. Procureur général du Canada, [1974] R.C.S. 1349.

MacLean c. Attorney General of Nova Scotia, (1987) 35 D.L.R. (4th) 306 (C.S. N.-E.).

Maillé, Chantal, *Vers un nouveau pouvoir : les femmes en politique au Canada*, Ottawa, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1990.

Mandel, Michael, *The Charter of Rights and the Legalization of Politics of Canada*, Toronto, Wall and Thompson, 1989.

Meisel, John, « The Boob-Tube Election : Three Aspects of the 1984 Landslide », dans John Courtney (dir.), *The Canadian House of Commons : Essays in Honour of Norman Ward*, Calgary, University of Calgary Press, 1985.

Mishler, William, et Harold D. Clarke, « Political Participation in Canada », dans M.S. Whittington et G. Williams (dir.), *Canadian Politics in the 1990s*, 3e éd., Scarborough, Nelson Canada, 1990.

Morton, F.L., « The Political Impact of the Canadian Charter of Rights and Freedoms », *Revue canadienne de science politique*, vol. 22 (1987), p. 31–55.

Morton, F.L., Peter H. Russell et Michael J. Withey, « The Supreme Court's First 100 Charter of Rights Decisions : A Quantitative Analysis ». Document présenté lors de la réunion annuelle de l'Association canadienne des sciences politiques, Victoria, 27–29 mai 1990.

Morton, F.L., et Michael J. Withey, « Charting the Charter, 1982–1985 : A Statistical Analysis », *Canadian Human Rights Yearbook, 1987*, Toronto, Carswell, 1987.

National Citizens' Coalition c. Attorney General of Canada, (1984) 11 D.L.R. (4th) 481 (C.B.R. Alb.).

Norman, Ken, « Liberté de réunion pacifique et liberté d'association », dans Gérald-A. Beaudoin et Edward Ratushny (dir.), *Charte canadienne des droits et libertés*, 2e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 1989.

Olsen, Dennis, *The State Elite*, Toronto, McClelland and Stewart, 1980.

Paltiel, Khayyam Z., *Political Party Financing in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1970.

———, « Canadian Election Expense Legislation 1963–85 : A Critical Appraisal or Was the Effort Worth It ? », dans Robert Jackson *et al.* (dir.), *Contemporary Canadian Politics*, Scarborough, Prentice-Hall, 1987.

Panitch, Leo, « Elites, Power and Class in Canada », dans M.S. Whittington et G. Williams (dir.), *Canadian Politics in the 1990s*, 3e éd., Scarborough, Nelson Canada, 1990.

Petter, Andrew, « The Politics of the Charter », *Supreme Court Law Review*, vol. 8 (1986), p. 473–505.

Platiel, Rudy, « Natives Polled on Senator's Idea », *Globe and Mail*, 18 janvier 1991, p. A4.

Poirier, Patricia, « Spicer Claims Neutral Role in Quebec », *Globe and Mail*, 6 février 1991, p. A4.

Porter, John, *The Vertical Mosaic : An Analysis of Social Power in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1972.

Procureur général du Québec c. Association des commissions scolaires protestantes du Québec, [1984] 2 R.C.S. 66.

R. c. Sparrow, [1990] 1 R.C.S. 1075.

Roach, Kent, « Reapportionment in British Columbia », *University of British Columbia Law Review*, vol. 24 (1990), p. 79–102.

———, « Une personne, une voix ? Les normes constitutionnelles canadiennes en matière de répartition des sièges et de découpage des circonscriptions électorales », dans David Small (dir.), *La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace*, vol. 11 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Russell, Peter H., « The Political Purposes of the Canadian Charter of Rights and Freedoms », *Revue du Barreau canadien*, vol. 61 (mars 1983), p. 30–54.

———, « The Charter and the Future of Canadian Politics », dans Alain G. Gagnon et James P. Bickerton (dir.), *Canadian Politics : An Introduction to the Discipline*, Peterborough, Broadview Press, 1990.

Sancton, Andrew, « Eroding Representation-by-Population in the Canadian House of Commons : The Representation Act, 1985 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 23 (1990), p. 441–457.

Sauvé c. Attorney General of Canada, (1988) 53 D.L.R. (4th) 595 (H.C. Ont.).

Seidle, F. Leslie, « The Election Expenses Act : The House of Commons and the Parties », dans John Courtney (dir.), *The Canadian House of Commons : Essays in Honour of Norman Ward*, Calgary, University of Calgary Press, 1985.

Smith, Jennifer, « Representation and Constitutional Reform in Canada ». Document présenté à la conférence « After Meech Lake » parrainée par la faculté de droit et le département de science politique, Université de la Saskatchewan, Saskatoon, 1–3 novembre 1990.

Smith, Lynn, « Charter Equality Rights : Some General Issues and Specific Applications in British Columbia to Elections, Juries and Illegitimacy », *University of British Columbia Law Review*, vol. 18 (1984), p. 351–406.

Stasiulis, Daiva, et Yasmeen Abu-Laban, « Ethnic Activism and the Politics of Limited Inclusion in Canada », dans Alain G. Gagnon et James P. Bickerton (dir.), *Canadian Politics : An Introduction to the Discipline*, Peterborough, Broadview Press, 1990.

Thomas, Paul G., « Les partis et la représentation des régions », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Williams, Robert J., « Candidate Selection », dans Howard R. Penniman (dir.), *Canada at the Polls, 1979 and 1980*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

7

UN CODE D'ÉTHIQUE POUR LES PARTIS POLITIQUES

Janet Hiebert

L'ATTITUDE DE LA SOCIÉTÉ CANADIENNE envers ses partis politiques connaît actuellement une évolution intéressante : selon des sondages, la population remet sérieusement en cause la confiance qu'elle accordait autrefois aux partis politiques et aux élus (Blais et Gidengil 1991), mais ce cynisme ne l'amène pas à se désintéresser des activités des partis, bien au contraire. Les attentes de la population envers les partis politiques sont plus étendues et plus exigeantes que jamais. Comme l'ont révélé les audiences de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, les Canadiens et les Canadiennes veulent de plus en plus savoir si les partis choisissent leurs candidats et leurs chefs en fonction du principe de la représentation équitable — alors que, récemment encore, on estimait que ces activités relevaient de l'intérêt purement privé des partis.

Le fait d'être soumis toujours davantage au jugement de l'opinion publique trouble sans doute de nombreux membres des partis politiques qui se demandent pourquoi les activités d'organisations privées, réunissant des personnes qui partagent des points de vue et des objectifs semblables pour défendre des valeurs communes, devraient être examinées de manière aussi attentive par des gens de l'extérieur. Cette perplexité prouve en réalité que ces membres n'ont pas compris que le peuple canadien s'intéresse de plus en plus aux institutions fondamentales qui influent sur la manière dont la société organise et formule ses choix politiques. L'intérêt de la population envers les institutions politiques ne se limite d'ailleurs pas aux partis. L'adoption d'une Charte des droits et la poursuite du débat constitutionnel ont contribué à rendre la société civile plus soucieuse de la chose publique et plus désireuse d'exprimer ses opinions grâce à des particuliers et des groupes connaissant mieux les thèses fondamentales, les enjeux politiques et les institutions publiques qui influent sur leur vie.

Deux arguments clefs expliquent l'intérêt accru de la population envers les activités des partis. Comme ces derniers constituent le premier filtre dans le processus de sélection des candidats et des chefs, il est compréhensible que leurs activités à cet égard soient jugées en fonction de valeurs collectives reconnues, et c'est pourquoi la population s'attend à ce que ces choix s'effectuent dans la justice et l'équité :

> Dans le système politique canadien, le choix des chefs de partis est une phase déterminante de tout le processus démocratique. Le chef du parti qui obtient le plus de sièges devient premier ministre et acquiert ainsi le pouvoir de composer son cabinet à sa guise [...]. Voilà pourquoi ce processus (de sélection) est éminemment public [...]. À titre de membre d'un parti qui devient délégué ayant droit de vote au congrès, j'ai présélectionné pour tous les Canadiens quelqu'un qui risque fort bien de devenir premier ministre [...].
>
> Ce processus de sélection est donc extrêmement important. Si le choix se fait au moyen de coups bas, de fausses cartes de membres, de listes de noms relevés dans les cimetières locaux, c'est tout le système politique qui est affaibli, corrompu ou altéré, puisque le processus de sélection du chef et des candidats aux élections constitue le fondement même de nos institutions démocratiques. (McCarney 1990, 221 et 222.)

Les partis politiques exercent une influence directe sur ce que pense le peuple de son système électoral. Par une majorité écrasante, les citoyens et citoyennes votent pour ou contre des partis (et leur position sur les questions d'intérêt national) et leurs chefs plutôt que pour ou contre des candidats et des dossiers locaux (Clarke *et al.* 1991, 113–116). En conséquence, s'ils doutent de l'intégrité des partis, ils risquent de remettre en cause la légitimité même du processus électoral et du système de représentation de la population.

Le deuxième argument est relié au fait que partis et candidats sont subventionnés par l'État. Durant le cycle de quatre années terminé en 1988, la contribution financière que la population a accordée aux partis et aux candidats par le biais des crédits fiscaux et du remboursement des dépenses électorales a atteint 66 658 000 $, soit 31,4 % de leurs dépenses totales (Michaud et Laferrière 1991). Bon nombre d'intervenants qui se sont adressés à la Commission royale pendant ses audiences publiques ont trouvé parfaitement légitime, étant donné l'ampleur de ces chiffres, que le peuple tienne à ce que les partis procèdent au choix de leurs candidats et de leurs chefs conformément à certaines normes collectives.

C'est pour ces raisons que la population estime détenir des enjeux indéniables dans la manière dont les partis mènent certaines de leurs activités, même lorsqu'elle ne participe pas directement à leur action. C'est aussi pour cela que les partis politiques se voient reprocher de ne pas avoir su réprimer des comportements qui sapent la confiance de la population dans leur intégrité et dans celle du processus politique. Pendant les audiences de la Commission, on a souvent accusé les partis de refuser ou d'être incapables de se contrôler eux-mêmes et de s'imposer des procédures équitables. En effet, disent les intervenants, quand des cas réels ou présumés de comportements répréhensibles sont découverts, les partis hésitent à revoir et à modifier les pratiques qui les ont engendrés.

La combinaison du cynisme et des attentes accrues de la population pose un défi de taille aux personnes qui, à l'intérieur des partis politiques, souhaitent promouvoir l'augmentation du nombre des membres. À cause d'un cynisme généralisé, les partis risquent très sérieusement de ne plus pouvoir attirer les membres et les conserver en leur sein. Par ailleurs, le mécontentement de la population risque aussi d'amoindrir l'attrait électoral des partis traditionnels et de rehausser celui des nouveaux partis ou des nouvelles formes d'associations politiques, par exemple les groupes de pression ponctuels. Finalement, l'impression que les partis ne sont pas sensibles à la gravité des préoccupations populaires suscite des appels en faveur de la réglementation d'un plus vaste éventail d'activités partisanes.

LES CODES D'ÉTHIQUE

Face à la montée du cynisme et des attentes de la population, les partis devraient analyser le cheminement d'autres organisations qui, confrontées à des problèmes semblables, se sont dotées d'un code d'éthique. Qu'est-ce qu'un code d'éthique ? C'est l'ensemble des normes fondamentales qui régissent les comportements d'une organisation. Certes, la portée et la structure des codes d'éthique peuvent considérablement varier, tout comme les valeurs particulières qui les fondent, mais on y trouve généralement les deux éléments suivants : un énoncé explicite des valeurs et des principes de l'organisation, fondé sur sa philosophie, ses objectifs et ses traditions, et l'affirmation que tous les membres de l'organisation sont censés s'engager à les respecter (Berenbeim 1987, 16).

S'il est vrai que les codes d'éthique sont aujourd'hui très répandus dans les entreprises, les associations professionnelles et les fonctions publiques, très peu de partis politiques s'en sont dotés. Il y a une exception : le Parti démocrate des États-Unis qui, au début des années 70,

a mené un vaste processus de réforme et codifié bon nombre de ses règlements relatifs à ses congrès politiques et au scrutin des délégués (Shafer 1983; Commission 1970, 1973). Au Canada, le Parti réformiste s'est lui aussi doté d'un code d'éthique, mais dans son cas, il s'agit davantage d'un processus de filtrage et de sélection des candidats que d'un exposé des règles liant tous ses membres. Nous reviendrons plus loin sur ce cas particulier.

Bien qu'il n'existe pas de codes d'éthique exhaustifs dans les partis politiques, beaucoup d'arguments militent en faveur de leur adoption. Un obstacle important auquel font face les partis soucieux de réformer leurs activités est qu'ils sont tellement décentralisés que leurs chefs ont beaucoup de mal à contrôler le comportement de leurs membres, surtout au niveau des circonscriptions. Le recours croissant à des professionnels ou à des experts, conjugué au déclin du favoritisme, prive le chef d'une bonne partie des sanctions qu'il pouvait autrefois utiliser pour obliger ses partisans et partisanes à respecter les règles du parti. Une majorité écrasante des membres sont des bénévoles, ce qui ajoute aux difficultés que rencontrent les chefs pour faire observer les principes du parti.

Face à ces difficultés, on peut s'étonner que les partis n'aient pas prêté plus attention à d'autres organisations semblables œuvrant dans d'autres domaines, notamment aux grandes entreprises décentralisées. Bien que ces deux types d'organisations soient différents, notamment parce que les partis sont essentiellement formés de bénévoles, alors que les entreprises ont des employés, certains des problèmes rencontrés par chacun sont remarquablement semblables.

LES CODES D'ÉTHIQUE DES ENTREPRISES

Maintes organisations cultivent des valeurs qui orientent la conduite de leurs membres. Qu'elles soient explicites ou non, ces valeurs traduisent souvent les postulats fondamentaux de l'organisation en répondant à la question suivante : « Quels principes devraient guider la conduite des membres dans leurs rapports avec les autres membres et avec le public ? » La difficulté à laquelle font face les grandes organisations décentralisées consiste à s'assurer que tous leurs membres comprennent bien ces valeurs et ces règles et s'en inspirent constamment.

À la différence des partis politiques, de nombreuses entreprises n'acceptent plus de s'en remettre au hasard pour que tous leurs membres, à tous les niveaux de la hiérarchie, comprennent bien leurs valeurs et s'en pénètrent. En revanche, tout comme les partis politiques canadiens, elles sont de plus en plus observées par la population qui s'interroge sur leurs agissements. Ce phénomène tire en grande partie

son origine des enquêtes et scandales qui ont éclaté aux États-Unis dans les années 70, par suite d'allégations d'agissements illégaux ou douteux de certaines entreprises. Comme les partis politiques canadiens d'aujourd'hui, les entreprises américaines ont alors en partie perdu la confiance de la population. Les sondages révélaient en 1966 que 55 % des Américains avaient « très confiance » dans les dirigeants des grandes entreprises, mais ce pourcentage était tombé à 29 % en 1973 et à 15 % en 1975 (Silk et Vogel 1976, 21).

Cette baisse de la confiance populaire a incité les entreprises à mettre davantage l'accent sur la gestion de leur rendement dans tous les domaines, et les codes d'éthique sont devenus un volet important de ce processus. Elles ont revu et amélioré les codes qui existaient déjà, et beaucoup en ont élaboré de nouveaux. La proportion de grandes entreprises qui se sont dotées de codes d'éthique atteindrait aujourd'hui 93 % aux États-Unis (Center 1986, 86) et plus de 50 % au Canada (Brooks 1989).

Dans le monde des affaires, le code d'éthique est considéré comme un bon mécanisme pour encourager l'adhésion de tous les membres de l'entreprise à une philosophie commune et ainsi garantir des comportements prévisibles et appropriés dans des situations ambiguës (White et Montgomery 1980, 80). Cet objectif est cependant très difficile à atteindre : en effet, comme les partis politiques, beaucoup d'entreprises sont décentralisées et, bien souvent, géographiquement dispersées. L'un des principaux avantages des codes d'éthique, selon les dirigeants d'entreprises qui s'en sont dotés, tient au fait qu'ils permettent à la haute direction de présenter les principes et valeurs de l'organisation comme étant des normes de comportement fondamentales pour tous ses membres. Selon une étude du Conference Board de New York fondée sur des entrevues réalisées auprès de cadres et sur l'analyse de déclarations publiques de présidents-directeurs généraux, les entreprises adoptent un code d'éthique notamment parce qu'elles tiennent à mettre l'accent sur les valeurs de l'organisation d'une manière qui favorise une gestion plus professionnelle et qui prévienne toute conduite indésirable de la part de leur personnel (Berenbeim 1987, 13 et 14). Une étude sur l'excellence dans les entreprises confirme cette constatation : elle révèle que l'une des caractéristiques communes des entreprises qui parviennent à l'excellence est qu'elles possèdent un système de valeurs bien connu, compris de tous leurs membres et indiquant clairement la façon dont l'entreprise et toutes les personnes qui lui sont associées doivent se comporter (Peters et Waterman 1982, 279).

Bon nombre des personnes qui jugent important d'exposer clairement les valeurs et principes d'une organisation pour l'inciter à agir de

manière responsable attribuent aux dirigeants la responsabilité de créer un climat favorisant la compréhension de ces valeurs par tout le monde et leur pleine intégration aux procédures opérationnelles de l'entreprise. C'est ce qu'exprimait un dirigeant d'entreprise en ces termes :

> Les organisations soucieuses de l'éthique s'assurent que la notion de conduite déontologique est intégrée à leurs procédures opérationnelles, et que les employés en sont clairement informés. C'est pourquoi notre entreprise s'est dotée d'un code d'éthique. Il est important d'expliquer pourquoi nous l'avons fait, car les gens sont souvent sceptiques quand on leur présente un document de cette nature. Premièrement, ce code prouve que notre entreprise prend l'éthique très au sérieux et que la direction s'est attachée à en formuler les principes fondamentaux. Deuxièmement, il nous permet de mieux sensibiliser tout le personnel à ce qui est bien, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'entreprise. Autrement dit, cela nous permet de lui rappeler que l'entreprise fait partie intégrante de la société. Troisièmement, le code fait en sorte que l'éthique devienne un paramètre omniprésent dans la vie quotidienne de l'entreprise, et non pas seulement quelque chose de purement symbolique. Finalement, il nous aide à « construire » notre équipe. Quand les gens savent ce que l'on attend d'eux, ils s'efforcent de le faire. (Haynes 1991, 19 et 20.)

En progressant vers une plus grande codification des valeurs, les dirigeants et dirigeantes d'entreprises reconnaissent que le code d'éthique les aidera non seulement à regagner et à rehausser la confiance du public à leur égard, mais aussi à freiner peut-être les appels à un surcroît de réglementation :

> Premièrement, en définissant ce qui est bien et ce qui est mal, nous avons plus de chances d'éviter l'adoption de lois répressives et brutales, voire préjudiciables, que le public réclamera si nous ne réussissons pas à nous autoréglementer. Deuxièmement, et plus important encore, cela peut contribuer à rétablir la confiance de la société envers les milieux d'affaires en améliorant le comportement, et non pas seulement l'image, de nos entreprises. Certes, le code d'éthique n'est pas une panacée, même lorsqu'il est appliqué, mais il nous permet de préciser clairement notre pensée et d'encourager les comportements socialement utiles. Au fond, tout ça, c'est une question d'intégrité, et, dans l'avenir, notre succès dépendra beaucoup de notre capacité d'aborder le problème avec franchise et courage. (Blumenthal 1975, 2.)
> Copyright© 1975 par The New York Times Company. Réimprimé avec permission.

S'il est vrai qu'il faut aux entreprises des dirigeants et dirigeantes ayant la volonté et la capacité institutionnelle de promouvoir leurs valeurs et d'instaurer des mécanismes d'auto-évaluation permanents, ce l'est tout autant pour les partis politiques. Ceux-ci ont en effet un défi semblable à relever : veiller à ce que ces valeurs aient un sens concret et encouragent les individus, à tous les niveaux, à contribuer à la mission commune du parti. Étant donné la grande décentralisation des partis politiques et le rôle important qu'y jouent les bénévoles, il est actuellement difficile aux chefs d'intégrer ces valeurs aux activités des membres.

POURQUOI UN PARTI A-T-IL INTÉRÊT À EXPLIQUER SES VALEURS ?

Un code d'éthique doterait le parti d'un instrument important qui permettrait à ses instances dirigeantes d'appliquer avec cohérence ses valeurs, principes et normes. L'expression des valeurs et principes fondamentaux du parti dans un code d'éthique favoriserait et renforcerait leur acceptation par les membres et elle en établirait clairement l'importance à titre de normes collectives. En exprimant explicitement ses valeurs fondamentales, le parti renforcerait l'autorité et la responsabilité de ses dirigeants appelés à évaluer les activités des membres en fonction de ces paramètres communs, et à promouvoir certains types de comportements. De plus, codifier les valeurs du parti faciliterait et légitimerait davantage l'imposition de sanctions contre ceux et celles qui n'en respecteraient pas les principes fondamentaux et dont l'action saperait la confiance envers le parti.

En indiquant précisément la façon dont les valeurs du parti doivent fonder les règles de conduite essentielles de tous les membres, le code faciliterait l'éclosion d'une culture commune qui lierait tous les membres en leur donnant un même but : renforcer le parti et affirmer son intégrité. Ainsi, le code d'éthique mettrait davantage l'accent sur les principes qui encouragent les particuliers à adhérer au parti et qui renforcent leur engagement envers lui.

En adoptant un code d'éthique, le parti déclarerait à tous ses membres qu'ils ont le devoir de se comporter en fonction de sa philosophie et de ses valeurs. Le code d'éthique encouragerait les membres à se conduire conformément aux principes fondamentaux du parti, les pressions internes des pairs servant dès lors à faire respecter un ensemble explicite et généralement accepté de comportements. La cristallisation des valeurs et principes fondamentaux du parti dans un code d'éthique serait particulièrement utile pour les membres appelés à prendre des décisions difficiles dans le contexte compétitif des élections. Elle encouragerait les membres à placer les intérêts à long

terme du parti devant d'éventuels avantages à court terme en protégeant son intégrité et sa réputation.

En mettant davantage l'accent sur la nécessité de respecter et de promouvoir les valeurs du parti, le code faciliterait l'évaluation des pratiques et des règles de ce dernier et inciterait les membres à prendre conscience de tout écart entre les pratiques réelles et les pratiques souhaitables. En fournissant aux membres une structure pour évaluer les actions susceptibles de saper la confiance dont jouit le parti, le code d'éthique permettrait d'exiger des membres qu'ils modifient les procédures et cherchent des solutions aux problèmes existants.

Par exemple, un parti politique résolu à mieux représenter la population en recrutant plus de femmes et de membres des groupes sous-représentés risquerait de se heurter à une opposition imprévue. L'expression, dans un code d'éthique, du prix que le parti attache à cet objectif permettrait aux membres de critiquer les objections de ceux qui s'opposeraient à sa réalisation. Le parti pourrait ainsi invoquer cet engagement, par exemple pour légitimer la création ou le renforcement de comités de recrutement ou d'autres mécanismes destinés à le rendre plus représentatif.

Le simple fait de consulter les autres membres du parti et de discuter avec eux des activités régies par le code d'éthique favoriserait en soi un effort de réflexion sur la conduite des membres et du parti. Le code pourrait servir à justifier les critiques des membres du parti ayant des réserves d'ordre déontologique quant au comportement de certains de leurs collègues. Ces étapes sont cruciales lorsqu'il s'agit de modifier le comportement interne des partis et la façon de percevoir les éléments à considérer au moment de prendre une décision.

Autre avantage important du code d'éthique, il rehausse le rôle des membres. Alors que les partis d'Europe de l'Ouest encouragent et favorisent une participation réelle des membres à leurs activités, on reproche aux partis canadiens de trop privilégier le rôle des membres dans le choix des chefs et des candidats aux élections et de ne pas les faire intervenir suffisamment dans la réalisation d'objectifs et de fonctions de nature plus générale. L'adoption d'un code d'éthique encouragerait les partis à saisir l'importance des membres quand il s'agit de définir les lignes directrices et les principes devant régir les activités de chacun, y compris la participation au processus de sélection du chef et des candidats. En outre, il incomberait à chaque membre d'évaluer sa propre conduite en fonction du code d'éthique, ce qui contribuerait en soi à rehausser sa valeur au sein du parti, puisque chacun deviendrait un rouage encore plus important de l'organisation.

Outre que le code d'éthique assurerait une meilleure compréhension des valeurs du parti et une meilleure intégration de celles-ci aux activités courantes des membres, il ferait obstacle à ceux et celles qui réclament une plus grande réglementation des activités partisanes; ce serait là un de ses aspects les plus intéressants. Un code d'éthique donnerait aux instances dirigeantes un outil de gestion efficace, et aux membres, les orientations et incitations nécessaires pour réformer les activités du parti dont certains pourraient autrement réclamer la réglementation. De cette manière, le code permettrait au parti de conserver la direction de ses propres activités.

Par exemple, durant les audiences organisées par la Commission, des intervenants ont sérieusement critiqué le comportement de certains membres des partis durant les élections. Ainsi, la publicité politique a fait l'objet de vives réserves, beaucoup d'intervenants affirmant qu'elle est souvent trompeuse, qu'elle dévalorise le système électoral et qu'elle répugne à l'électorat. Alors que le secteur privé est obligé de respecter des lignes directrices rigoureuses en matière de publicité, les règlements s'appliquent rarement à la publicité politique, et les partis parviennent mal à se modérer ou à imposer leurs propres normes. L'impression, justifiée ou non, que « tous les coups sont permis » sape le respect de la population envers le processus politique et les partis. Elle légitime de plus en plus les appels à la réglementation. Les recommandations des intervenants à la Commission comprenaient les points suivants : renforcer la réglementation de la publicité électorale pour rehausser le contenu des messages; obliger les candidats et les chefs à s'exprimer en leur propre nom; limiter la publicité négative à 25 % du budget publicitaire total du parti; et obliger les candidats et les partis à respecter les lignes directrices sur la véracité des messages publicitaires.

Malgré ces propositions, il ne serait pas facile de remédier par voie réglementaire au fait que, selon les critiques, les membres des partis violent certaines normes. Comme les élections sont des activités dans lesquelles les partis doivent jouir du maximum de latitude possible pour promouvoir leurs politiques et les distinguer d'avec celles de leurs adversaires, il serait difficile, voire peu souhaitable, de réglementer les stratégies électorales. Néanmoins, c'est toute l'intégrité du processus électoral qui est compromise quand la population en est rendue à croire que les pratiques des partis visent à manipuler et à exploiter certains éléments de l'électorat.

La publicité électorale se prête bien à un effort de réglementation par un code d'éthique. Même s'il est légitime d'utiliser la publicité pour critiquer ses adversaires politiques et même si l'électorat s'attend en fait à ce que le parti critique ses rivaux et propose des politiques de

remplacement, celui-ci pourrait aussi souligner que la confiance de la population envers le système des partis sera ébranlée par une publicité qui déforme les positions adverses, lance des messages provocateurs, s'attaque à des traits personnels des adversaires n'ayant rien à voir avec leur capacité d'assumer des charges publiques, et qui, en fin de compte, ne respecte pas les normes du Code canadien de la publicité.

LES FACTEURS À PRENDRE EN CONSIDÉRATION POUR ÉLABORER UN CODE

On admet généralement que, même s'il existe un code d'éthique, rien ne garantit que l'organisation et ses membres en respecteront les principes et les valeurs. Les spécialistes estiment que l'efficacité d'un code dépend essentiellement de trois facteurs : Traduit-il avec réalisme les valeurs et principes de l'organisation ? Dans quelle mesure tous les paliers de l'organisation se sentent-ils liés par ses dispositions ? L'organisation est-elle en mesure d'en faire respecter les normes ?

Un code d'éthique n'est pas un ensemble de règlements techniques et ne devrait donc pas être considéré comme tel. Par ailleurs, faire des déclarations moralisatrices ou énoncer de grands principes, sans décrire les situations ambiguës dans lesquelles les gens risquent de se retrouver n'est pas particulièrement utile non plus. Le parti devrait donc s'efforcer de trouver un équilibre entre des déclarations traduisant son assise philosophique et morale, d'une part, et l'application concrète de celles-ci dans ses activités quotidiennes, d'autre part. Il importe de ne pas oublier, dans la formulation de ces normes, l'environnement compétitif dans lequel fonctionnent les partis. Certes, il serait relativement facile d'établir des normes de conduite optimales, mais le faire en s'attendant au comportement moral le plus élevé qui soit risquerait d'aboutir à des platitudes vides de sens. Un parti politique devrait plutôt mettre l'accent sur les principes qui orientent son action, en se demandant comment il peut les intégrer à ses diverses activités. On a plus de chances d'obtenir le respect et l'adhésion des membres en formulant un code d'éthique réaliste qu'en énonçant de grands principes sublimes mais impossibles à appliquer dans les situations concrètes exigeant des prises de décisions difficiles et rapides.

Le deuxième facteur influant sur l'efficacité du code d'éthique est son rayonnement dans toute l'organisation. Pour qu'un code soit partie intégrante de la vie du parti, il faut que tout le monde ait le sentiment qu'il s'applique de la même manière à tous les niveaux, c'est-à-dire aussi bien aux instances dirigeantes qu'aux chefs des associations de comté et aux membres. Étant donné l'importance des chefs et de l'image qu'ils projettent, il est essentiel que chaque membre ait la

conviction qu'ils respectent les principes du code. Il est tout aussi important que les membres se sentent personnellement liés par les dispositions du code et qu'ils les connaissent bien, de façon à pouvoir évaluer leurs propres activités et celles de leurs homologues en fonction de normes communes. Pour ce faire, il importe de mettre en œuvre les procédures à tous les niveaux de la structure du parti (par exemple, en créant des comités d'examen locaux ou régionaux), afin de veiller à ce que tous les membres, anciens et nouveaux, comprennent le code et en connaissent bien les valeurs et principes. Finalement, il importe que le code d'éthique soit régulièrement mis à jour pour tenir compte de l'évolution des sujets de préoccupation.

Le troisième facteur influant sur l'efficacité du code, et c'est le plus important, est sa mise en application. Si l'on veut en faire un outil d'organisation utile pour le chef, il ne suffit pas d'exhorter les membres à bien se conduire. La mise en œuvre efficace d'un code d'éthique par un parti politique présente des difficultés; il faut comprendre, en effet, que le parti est une organisation décentralisée qui dépend en grande partie de ses bénévoles et dont l'intensité des activités peut varier selon que l'on s'approche ou s'éloigne d'un congrès ou d'une élection. La mise en application du code va donc fluctuer d'après les objectifs, la structure et la culture propres au parti, mais celui-ci peut prendre des mesures pour tenter d'assujettir le plus possible le processus décisionnel au code.

À titre d'exemple, les comités d'éthique aux niveaux provincial ou fédéral pourraient se doter de procédures pour examiner les plaintes adressées par les membres alléguant que des activités d'autres membres, ou des instances dirigeantes du parti, n'étaient pas conformes aux dispositions du code. Ces comités pourraient aussi être chargés d'interpréter les dispositions du code et de les appliquer dans des circonstances particulières. Il pourrait être utile de répartir le travail entre les associations locales et l'exécutif national. Ainsi, le parti pourrait demander aux exécutifs des circonscriptions de juger sur-le-champ si la réunion de sélection des candidats et candidates a été menée de manière équitable, en laissant aux instances nationales le soin de prendre une décision finale en cas d'appel et, le cas échéant, d'imposer des sanctions. En cas d'infraction aux dispositions du code, le parti pourrait prévoir comme sanctions l'envoi d'une réprimande officielle au membre concerné, la suspension de son statut de membre ou l'expulsion. Si l'infraction est commise par un dirigeant ou un candidat, les sanctions pourraient comprendre une réprimande, la disqualification du candidat ou du délégué, l'interdiction d'assumer des responsabilités officielles, l'expulsion du parti ou l'annulation du processus de sélection.

Quelle que soit la procédure adoptée, il importe de veiller à ce qu'elle soit toujours équitable. Il convient également de reconnaître qu'il peut y avoir une différence entre une personne qui a manqué de jugement et une personne qui a commis une infraction délibérée; on évitera ainsi d'infliger des sanctions excessives au membre qui a commis une erreur sans le vouloir (Smith 1976, 289).

En plus de créer des comités ou des postes pour remplir ces fonctions, le parti pourrait obliger ses comités à soumettre un rapport annuel aux dirigeants ou à l'ensemble des membres. Cela permettrait d'obtenir des informations précieuses sur les problèmes communs qu'il conviendrait peut-être d'essayer de résoudre par des réformes internes ou en modifiant le code. De plus, ces informations seraient utiles si le parti décidait d'organiser des réunions consultatives et éducatives sur le respect du code d'éthique.

LE CONTEXTE POLITIQUE DANS LEQUEL FONCTIONNENT LES PARTIS

S'il est vrai que les principes et valeurs exprimés dans le code d'éthique peuvent varier d'un parti à l'autre, il est probable que l'on y retrouvera toujours des thèmes communs concernant, par exemple, les droits et devoirs des membres, les normes de recrutement des candidats et des chefs, les principes devant régir les processus de sélection, certaines lignes directrices sur la collecte de fonds, certains principes d'évaluation des publicités électorales et quelques directives sur la mobilisation de l'électorat le jour du vote.

Deux nouveaux partis politiques canadiens viennent d'adopter un code d'éthique dont les dispositions sont cependant différentes de ce qui est recommandé dans notre étude. En effet, même s'ils définissent les valeurs des partis concernés, ces codes n'appliquent pas suffisamment ces dernières aux activités particulières pour lesquelles des instructions ou des lignes directrices pourraient être nécessaires. Par exemple, les valeurs exprimées dans le code du Parti réformiste du Canada (PRC) traduisent manifestement les principes de ce parti : comme celui-ci s'est engagé à axer son action sur les préoccupations de sa base électorale, son code exprime une vision locale de l'action politique. Le code met l'accent sur l'obligation qui est faite aux candidats de transmettre l'opinion de leurs commettants et attache moins d'importance à la discipline de parti. On y trouve également un certain nombre de principes d'éthique généraux, par exemple, la préservation de l'intégrité personnelle, le respect de la dignité des adversaires, l'équité dans l'utilisation des deniers publics et l'ouverture d'esprit.

L'une des carences du code d'éthique du PRC est que les valeurs qu'il exprime concernant, par exemple, l'importance de l'opinion de l'électorat ainsi que l'intégrité, la dignité et l'équité des candidats et candidates sont formulées de manière tellement générale qu'elles ne fournissent pas aux dirigeants ou aux membres du parti les jalons nécessaires pour prendre des décisions dans des circonstances particulières. Par exemple, dire qu'il faut reconnaître la dignité d'autrui n'indique peut-être pas assez clairement à un candidat s'il convient ou non de faire de la publicité négative particulièrement virulente si cette personne estime qu'un de ses adversaires est indigne d'assumer des responsabilités politiques. Autre carence grave du code : il s'adresse aux candidats, mais non aux autres membres du parti. Étant donné le ton général du code et le caractère limité de son application, ses valeurs n'en font pas un code « vivant » dont les dispositions pourraient imprégner toute l'organisation et offrir l'appui moral ou les orientations nécessaires pour évaluer les comportements individuels.

Le parti de l'Héritage chrétien du Canada (PHCC) s'est doté quant à lui d'un code d'éthique implicite (sous la forme d'un engagement solennel) mettant l'accent sur les convictions religieuses et sur l'engagement du parti envers la foi chrétienne et les valeurs familiales. S'il est vrai que cette philosophie est parfaitement claire et que tous les membres du parti la comprennent bien lorsqu'ils prennent leur engagement solennel, ce code n'indique pas de manière assez précise comment le recours aux valeurs chrétiennes permettra de résoudre des conflits ponctuels dans les campagnes électorales ou de régler le processus de sélection des candidats et des instances dirigeantes.

S'ils traduisent bien la philosophie particulière des organisations concernées, les codes d'éthique du PRC et du PHCC n'abordent pas avec assez de rigueur le contexte partisan et compétitif de l'action politique et ils ne comportent aucun mécanisme de mise en application. Voilà pourquoi ils restent d'un intérêt limité pour les autres partis qui voudraient améliorer la qualité de certaines activités ayant déjà sapé la confiance de leurs membres et celle de la population.

CONCLUSION

Pour que les partis politiques jouissent de la confiance du public, il faut que les règles électorales fondamentales soient clairement exposées dans une structure de réglementation équitable et transparente. On ne peut cependant répondre à des attentes normatives en se contentant de respecter les lois établies, celles-ci ne constituant que les normes minimales qu'il faut observer pour ne pas être puni. Certes, un comportement acceptable passe par le respect de la loi, mais cela ne

suffit peut-être pas en soi à satisfaire aux attentes de la population. En conséquence, les partis politiques seront toujours confrontés à des demandes de réglementation de leurs activités lorsque celles-ci sembleront s'écarter sensiblement de ce qu'attend la population et que l'électorat aura le sentiment qu'ils sont incapables de réglementer leurs activités, ou qu'ils ne veulent pas le faire.

Il est important que des réformes législatives accompagnent l'évolution des attentes en matière d'éthique, mais la législation électorale ne peut qu'encourager certains types de comportements. Un code d'éthique donnerait aux instances dirigeantes les outils nécessaires pour appliquer les principes du parti, et aux membres, une meilleure idée de leurs devoirs en regard de ces principes. Que l'adoption d'un code d'éthique résulte d'une nouvelle compréhension des principes du parti ou du désir de celui-ci de réformer ses activités avant une baisse encore plus marquée de la confiance du public, il n'en reste pas moins qu'énoncer dans un code d'éthique les normes de conduite des membres, du parti et des associations locales contribuerait largement à accroître la confiance de la population et des membres dans l'intégrité des formations politiques. En bref, ces dernières disposeraient dès lors d'un mécanisme pour gérer leur propre conduite, ce qui ferait obstacle aux personnes qui réclament la réglementation d'un éventail plus vaste des activités des partis politiques.

ANNEXE
LISTE PARTIELLE DES INTERVENANTS ET INTERVENANTES INTÉRESSÉS PAR LES ACTIVITÉS DES PARTIS POLITIQUES

Agar Adamson
Anne Adelson
Maude Barlow
Tom Blanchard
Gerald Blom
Elizabeth Burnham
William Christian
M. Day
Simon de Jong
Randy Dickinson
JoAnne Fillimore
Anna-Rae Fishman
Eric Groody
Albina Guarnieri
Steve Kisby
Lucien G. Landry
Derek Lee
Chantal Maillé
Bert Moddejonge
Jeff Morrison
Eden Oliver
Dick Proctor
Rachel Proulx
Frank Quennell
Peter Regenstreif
Brian J. Rhiness
Alain Saulnier
Don Scott
Chuck Steeves
J. Walter Thompson
Jill Vickers
Dermot F. Whelan
Douglas Woodard

REMERCIEMENTS

Nous aimerions remercier les personnes suivantes qui ont participé à des sessions ayant pour but une discussion sur l'efficacité d'un code d'éthique pour les partis politiques ou sur l'aspect que pourrait prendre un tel code : Michael Atkinson, Peter Aucoin, Eric Bertram, William Chandler, Elwood Cowley, Ian Greene, Pierre-Marc Johnson, Kenneth Kernaghan, John Langford, Pierre Lortie, David Mac Donald, Maureen Mancuso, Hugh Mellon, Lucie Pépin et David Small.

RÉFÉRENCES

Berenbeim, Ronald E., « Corporate Ethics », Rapport de recherche, New York, Conference Board, 1987.

Blais, André, et Elisabeth Gidengil, *La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes*, volume 17 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Blumenthal, M., « New Business Watchdog Needed », *New York Times*, 25 mai 1975, section 3, p. 2.

Bowie, Norman, et Ronald Duska, *Business Ethics*, 2e éd., Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1990.

Brooks, Leonard, « Corporate Codes of Ethics », *Journal of Business Ethics*, vol. 8, no 1 (1989).

Bucholz, R., *Fundamental Concepts and Problems in Business Ethics*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1989.

Center for Business Ethics, « Are Corporations Institutionalizing Ethics ? », *Journal of Business Ethics*, vol. 5 (1986), p. 85–91.

Clarke, Harold D., Jane Jenson, Lawrence LeDuc et Jon Pammett, *Absent Mandate : Interpreting Change in Canadian Elections*, 2e éd., Toronto, Gage, 1991.

Commission on Party Structure and Delegate Selection, « Mandate for Reform », Rapport de la Commission on Party Structure and Delegate Selection to the Democratic National Committee, Washington (D.C.), Democratic National Committee, 1970.

———, « Democrats All », Rapport de la Commission on Party Structure and Delegate Selection to the Democratic National Committee, Washington (D.C.), Democratic National Committee, 1973.

Corporate Ethics Monitor, vol. 1 (1989).

Cressey, Donald R., et Charles A. Moore, « Managerial Values and Corporate Codes of Ethics », *California Management Review*, vol. 25, nº 4 (1983), p. 53–77.

De George, Richard T., « The Status of Business Ethics : Past and Future », *Journal of Business Ethics*, vol. 6 (1987), p. 201–211.

Drucker, Peter, *Management : Tasks, Responsibilities and Practices*, New York, Harper and Row, 1974.

Epstein, Edwin M., « Business Ethics, Corporate Good Citizenship and the Corporate Social Policy Process : A View from the United States », *Journal of Business Ethics*, vol. 8 (1989), p. 45–57.

Haynes, Andrew, « The Ethical Dimension of Business and Government », *Administration publique du Canada*, vol. 34 (1991), p. 17–20.

Hill, Ivan (dir.), *The Ethical Basis of Economic Freedom*, Chapel Hill, American Viewpoint, 1976.

Kernaghan, Kenneth, « La déclaration de principes de l'Institut d'administration publique du Canada : les fondements de son élaboration et de son contenu », *Administration publique du Canada*, vol. 30 (1987), p. 331–351.

———, « Managing Ethics : Complementary Approaches », *Administration publique du Canada*, vol. 34 (1991), p. 132–145.

Lipset, Seymour Martin, et William Schneider, « The Confidence Gap During the Reagan Years, 1981–1987 », *Political Science Quarterly*, vol. 102, nº 1 (1987), p. 1–21.

McCarney, Rosemary, Observations faites au Symposium sur la participation active des femmes à la politique, Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Montréal, 1er novembre 1990.

Michaud, Pascale, et Pierre Laferrière, « Considérations économiques sur le financement des partis politiques au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Nitkin, David, « Corporate Codes of Ethics : Learning, Leading, Lying and Loyalty », *The Corporate Ethics Monitor*, vol. 1, nº 4 (1989), p. 57–60.

Peters, Thomas, et Robert Waterman Jr., *Le prix de l'excellence*, Paris, InterÉditions, 1982.

Purcell, Theodore, « Electing an "Angel's Advocate" to the Board », *Management Review*, mai 1976, p. 4–11.

Securities and Exchange Commission, *Report of the Securities and Exchange Commission on Questionable and Illegal Corporate Payments and Practices*, Supplément spécial, rapport présenté au Comité sénatorial des banques, du logement et des affaires urbaines, Bureau of National Affairs, Washington (D.C.), 1976.

Shafer, Byron, *Quiet Revolution : The Struggle for the Democratic Party and the Shaping of Post-Reform Politics*, New York, Russell Sage Foundation, 1983.

Silk, Leonard, et David Vogel, *Ethics and Profits : The Crisis of Confidence in American Business*, New York, Simon and Schuster, 1976.

Simon, William, « A Challenge to Free Enterprise », dans Ivan Hill (dir.), *The Ethical Basis of Economic Freedom*, Chapel Hill, American Viewpoint, 1976.

Smith, Rea, « Commentary on Code of Ethics of Public Relations Society of America », dans Ivan Hill (dir.), *The Ethical Basis of Economic Freedom*, Chapel Hill, American Viewpoint, 1976.

White, Bernard, et B. Ruth Montgomery, « Corporate Codes of Conduct », *California Management Review*, vol. 23 (hiver 1980), p. 80–87.

RECHERCHE ET RÉDACTION, VOLUME 12

Kathy L. Brock	Université du Manitoba
Pierre Fortin	Université du Québec à Rimouski
Ian Greene	Université York
Janet Hiebert	Coordonnatrice de recherche à la Commission
Jane Jenson	Université Carleton
Vincent Lemieux	Université Laval
Richard G. Price	Université de Windsor
Walter I. Romanow	Université de Windsor
Walter C. Soderlund	Université de Windsor

REMERCIEMENTS

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis de même que les éditeurs tiennent à remercier les éditeurs suivants qui leur ont accordé la permission de reproduire et de traduire certains passages de leurs ouvrages :

Broadview Press Ltd.; Institut d'administration publique du Canada, *Administration publique du Canada*; Nelson Canada; The New York Times Company; Thomson Professional Publishing Canada–Carswell/Richard De Boo Publishers.

Nous avons veillé à mentionner le nom des détenteurs des droits d'auteur touchant les œuvres citées dans le texte, y compris les tableaux et figures. Les auteurs et éditeurs recevront avec plaisir tout renseignement qui leur permettra de corriger toute référence ou mention de source dans les éditions subséquentes.

~

Conformément à l'objectif de la Commission de favoriser une pleine participation de tous les segments de la société canadienne au système électoral, nous avons utilisé, dans la mesure du possible, le masculin et le féminin dans les études publiées.

LA COLLECTION D'ÉTUDES

VOLUME 1
L'argent et la politique fédérale canadienne :
Le financement des candidats et candidates et des partis

W.T. STANBURY	L'argent et la politique fédérale canadienne — Le financement des candidats et candidates et des partis

VOLUME 2
Les groupes d'intérêt et les élections au Canada
Sous la direction de F. Leslie Seidle

JANET HIEBERT	Les groupes d'intérêt et les élections fédérales canadiennes
A. BRIAN TANGUAY ET BARRY J. KAY	L'activité politique des groupes d'intérêt locaux

VOLUME 3
Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada
Sous la direction de F. Leslie Seidle

LOUIS MASSICOTTE	Le financement des partis au Québec — Analyse des rapports financiers de 1977 à 1989
DAVID JOHNSON	Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Ontario — Initiative et défi
TERRY MORLEY	La politique et l'argent en Colombie-Britannique
HUGH MELLON	L'évolution de la réglementation du financement politique au Nouveau-Brunswick
DOREEN P. BARRIE	Le financement des partis en Alberta — Des mesures législatives à faible effet

VOLUME 4
Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs
Sous la direction de F. Leslie Seidle

HERBERT E. ALEXANDER	Réglementation du financement électoral aux États-Unis et propositions de réforme
ROBERT E. MUTCH	Évolution de la réglementation du financement électoral aux États-Unis et au Canada
JANE JENSON	Innovation et équité — Les répercussions du financement public
MICHAEL PINTO-DUSCHINSKY	Le financement politique et les fondations partisanes en Allemagne

VOLUME 5
Aspects du financement des partis et des élections au Canada
Sous la direction de F. Leslie Seidle

LISA YOUNG	Pour une plus grande transparence — Évaluation des mécanismes de divulgation dans le domaine du financement politique au Canada
MICHAEL KRASHINSKY ET WILLIAM J. MILNE	L'incidence de la situation de député sortant aux élections fédérales de 1988 — Quelques constatations
R. KENNETH CARTY	Le rôle des agents officiels dans les élections canadiennes — Analyse des élections fédérales de 1988
D. KEITH HEINTZMAN	Les luttes électorales, les dépenses d'élection et l'avantage du député sortant
THOMAS S. AXWORTHY	La politique capitalistique — L'argent, les médias et les mœurs électorales aux États-Unis et au Canada
PETER P. CONSTANTINOU	Le financement public des partis politiques, des candidats et des élections au Canada
ERIC BERTRAM	Les candidats indépendants aux élections fédérales

DONALD PADGET	Les contributions importantes accordées à des candidats lors des élections fédérales de 1988 et le problème de l'abus d'influence
PASCALE MICHAUD ET PIERRE LAFERRIÈRE	Considérations économiques sur le financement des partis politiques au Canada

VOLUME 6
Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable
Sous la direction de Kathy Megyery

JANINE BRODIE, AVEC LE CONCOURS DE CELIA CHANDLER	Les femmes et le processus électoral au Canada
SYLVIA BASHEVKIN	La participation des femmes aux partis politiques
LISA YOUNG	L'incidence du taux de roulement des députés sur l'élection de femmes à la Chambre des communes
LYNDA ERICKSON	Les candidatures de femmes à la Chambre des communes
GERTRUDE J. ROBINSON ET ARMANDE SAINT-JEAN, AVEC LE CONCOURS DE CHRISTINE RIOUX	L'image des femmes politiques dans les médias — Analyse des différentes générations

VOLUME 7
Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité
Sous la direction de Kathy Megyery

DAIVA K. STASIULIS ET YASMEEN ABU-LABAN	Partis et partis pris — La représentation des groupes ethniques en politique canadienne
ALAIN PELLETIER	Ethnie et politique — La représentation des groupes ethniques et des minorités visibles à la Chambre des communes
CAROLLE SIMARD AVEC LE CONCOURS DE SYLVIE BÉLANGER, NATHALIE LAVOIE, ANNE-LISE POLO ET SERGE TURMEL	Les minorités visibles et le système politique canadien

VOLUME 8
Les jeunes et la vie politique au Canada : Engagement et participation
Sous la direction de Kathy Megyery

RAYMOND HUDON, BERNARD FOURNIER ET LOUIS MÉTIVIER, AVEC LE CONCOURS DE BENOÎT-PAUL HÉBERT	L'intérêt des jeunes pour la politique : une question de mesure ? — Enquêtes auprès de jeunes de 16 à 24 ans
PATRICE GARANT	La remise en question de l'âge électoral à la lumière de la Charte canadienne des droits et libertés
JON H. PAMMETT ET JOHN MYLES	L'abaissement de l'âge électoral

VOLUME 9
Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada
Sous la direction de Robert A. Milen

ROBERT A. MILEN	Les Autochtones et la réforme constitutionnelle et électorale
AUGIE FLERAS	Les circonscriptions autochtones au Canada — Les leçons de la Nouvelle-Zélande
VALERIE ALIA	Les peuples autochtones et la couverture médiatique des campagnes électorales dans le Nord
ROGER GIBBINS	La réforme électorale et la population autochtone du Canada — Évaluation des circonscriptions autochtones

VOLUME 10
Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada
Sous la direction de Michael Cassidy

JENNIFER SMITH	Le droit de vote et les théories en faveur d'un gouvernement représentatif
PIERRE LANDREVILLE ET LUCIE LEMONDE	Le droit de vote des personnes incarcérées
YVES DENONCOURT	Réflexion sur les critères du vote des personnes ayant un désordre mental

PATRICE GARANT	Les droits politiques du fonctionnaire au regard du processus électoral
KENNETH KERNAGHAN	Les droits politiques des fonctionnaires fédéraux au Canada
PETER MCCORMICK	La procédure de révocation des élus — Paramètres et perspectives
DAVID MAC DONALD	Référendums et élections fédérales
JOHN C. COURTNEY ET DAVID E. SMITH	L'inscription des électeurs au Canada — Étude comparative
CÉCILE BOUCHER	Structure administrative et application de la Loi électorale du Canada

VOLUME 11
La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace
Sous la direction de David Small

KENT ROACH	Une personne, une voix ? Les normes constitutionnelles canadiennes en matière de répartition des sièges et de découpage des circonscriptions électorales
HOWARD A. SCARROW	Répartition, découpage et représentation aux États-Unis
ALAN STEWART	La communauté d'intérêts dans le remaniement des circonscriptions électorales
MUNROE EAGLES	La délimitation fondée sur le nombre d'électeurs — Un pas vers l'égalité relative des votes au Canada
DOUG MACDONALD	Communautés écologiques et délimitation des circonscriptions électorales
ALAN FRIZZELL	Au service du public — La représentation dans un Canada moderne
DAVID SMALL	Pour une meilleure représentation des Autochtones dans le cadre du système actuel de délimitation des circonscriptions

VOLUME 12
L'éthique et la politique au Canada
Sous la direction de Janet Hiebert

PIERRE FORTIN	Les enjeux éthiques de la réforme électorale au Canada — Analyse éthicologique
VINCENT LEMIEUX	L'éthique du secteur public
IAN GREENE	Allégations d'abus d'influence dans le cadre de la politique canadienne
WALTER I. ROMANOW, WALTER C. SODERLUND ET RICHARD G. PRICE	La publicité électorale négative — Une analyse des résultats de recherche à la lumière des pratiques au Canada
JANE JENSON	Citoyenneté et équité — Variations dans l'espace et le temps
KATHY L. BROCK	Justice, équité et droits
JANET HIEBERT	Un code d'éthique pour les partis politiques

VOLUME 13
Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation
Sous la direction de Herman Bakvis

KEITH A. ARCHER	Le choix du chef au sein du Nouveau Parti démocratique
GEORGE PERLIN	Attitudes des délégués au congrès du Parti libéral du Canada sur les propositions de réforme du processus de désignation du chef
R. KENNETH CARTY ET LYNDA ERICKSON	L'investiture des candidats au sein des partis politiques nationaux du Canada
WILLIAM M. CHANDLER ET ALAN SIAROFF	Partis et gouvernement de parti dans les démocraties avancées
RÉJEAN PELLETIER	Les structures et le fonctionnement des partis politiques canadiens
KEITH A. ARCHER	Le Nouveau Parti démocratique et le mouvement syndical face à la perspective d'une réforme électorale

VOLUME 14
Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration
Sous la direction de Herman Bakvis

DAVID J. ELKINS	Les partis en tant qu'institutions nationales — Un essai comparatif
MAUREEN COVELL	Les partis en tant qu'institutions de gouvernement national
RAND DYCK	Les liens entre les partis politiques nationaux et provinciaux et les régimes de partis au Canada
PAUL G. THOMAS	Les partis et la représentation des régions
DONALD E. BLAKE	La concurrence entre les partis et la versatilité de l'électorat au Canada
JOHN FEREJOHN ET BRIAN GAINES	Le vote pour l'individu au Canada
SHARON L. SUTHERLAND	Les conséquences de la versatilité de l'électorat — Ministres inexpérimentés entre 1949 et 1990
NEIL NEVITTE	Nouvelle politique, Charte des droits et participation à la vie politique
RÉJEAN LANDRY	Les incitations créées par les institutions de démocratie représentative — L'incidence sur les électeurs, les partis et les politiques publiques

VOLUME 15
La participation électorale au Canada
Sous la direction de Herman Bakvis

MUNROE EAGLES	La participation et l'abstentionnisme aux élections fédérales canadiennes — Une analyse écologique
JON H. PAMMETT	L'exercice du droit de vote au Canada
JEROME H. BLACK	La réforme du contexte du vote au Canada — L'expérience d'autres démocraties

VOLUME 16
Les sondages et les médias lors des élections au Canada : Le pouls de l'opinion

GUY LACHAPELLE	Les sondages et les médias lors des élections au Canada : Le pouls de l'opinion

VOLUME 17
La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes

ANDRÉ BLAIS ET ELISABETH GIDENGIL	La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes

VOLUME 18
Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

JEAN CRÊTE	La télévision, la publicité et les élections au Canada
ROBERT H. MACDERMID	L'influence des médias sur le comportement politique
CATHY WIDDIS BARR	L'importance et le potentiel des débats des chefs
ROBERT BERNIER ET DENIS MONIÈRE	L'organisation des débats des chefs télévisés aux États-Unis, en Europe, en Australie et au Canada
LYNDSAY GREEN	L'amélioration des méthodes d'information de l'électorat

VOLUME 19
Médias, élections et démocratie
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

JACQUES GERSTLÉ	La communication électorale en France
HOLLI A. SEMETKO	La radiodiffusion et la couverture des élections en Grande-Bretagne
KLAUS SCHOENBACH	Mass media et campagnes électorales en Allemagne
KAREN SIUNE	La communication électorale en Scandinavie

JOHN WARHURST	La communication électorale en Australie
DORIS A. GRABER	Mass media et campagnes électorales aux États-Unis
FREDERICK J. FLETCHER ET ROBERT EVERETT	Mass media et élections au Canada

VOLUME 20

La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions

Sous la direction de David V.J. Bell et Frederick J. Fletcher

DAVID V.J. BELL ET FREDERICK J. FLETCHER	La communication électorale dans les circonscriptions — Cadre d'analyse
ANTHONY M. SAYERS	L'importance attribuée aux questions locales dans les élections nationales — Kootenay-Ouest – Revelstoke et Vancouver-Centre
ANDREW BEH ET ROGER GIBBINS	La campagne électorale et les médias — Étude de leur influence respective dans deux circonscriptions albertaines lors des élections fédérales de 1988
DAVID V.J. BELL ET CATHERINE M. BOLAN	La couverture médiatique des campagnes locales lors des élections fédérales de 1988 — Analyse de deux circonscriptions ontariennes
LUC BERNIER	La couverture médiatique des campagnes locales lors des élections fédérales de 1988 — Analyse de deux circonscriptions québécoises
LEONARD PREYRA	Porté par la vague — Les partis, les médias et les élections fédérales en Nouvelle-Écosse
DAVID V.J. BELL, FREDERICK J. FLETCHER ET CATHERINE M. BOLAN	La communication électorale dans les circonscriptions — Résumé et conclusion

VOLUME 21

La radiodiffusion en période électorale au Canada

Sous la direction de Frederick J. Fletcher

DAVID RALPH SPENCER, AVEC LE CONCOURS DE CATHERINE M. BOLAN	Aperçu historique de la radiodiffusion électorale au Canada

PIERRE TRUDEL ET FRANCE ABRAN	Cadre constitutionnel et juridique de la réglementation de la radiodiffusion électorale
DAVID HOGARTH ET WILLIAM O. GILSDORF	L'effet des services d'information continue sur les élections et leur couverture
PETER DESBARATS	La câblodistribution et les campagnes électorales fédérales au Canada
STEPHEN KLINE, ROVIN DEODAT, ARLENE SHWETZ ET WILLIAM LEISS	La publicité politique dans les médias électroniques au Canada
LORNA ROTH	Le Service du Nord de Radio-Canada et les élections fédérales — Problèmes et stratégies de redressement

VOLUME 22
Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

WILLIAM O. GILSDORF ET ROBERT BERNIER	Pratiques journalistiques et couverture des campagnes électorales au Canada
JEAN CHARRON	Les relations entre les partis politiques et les médias lors des campagnes électorales au Québec
CHRISTOPHER DORNAN	Libre de rendre des comptes — La responsabilité de la presse écrite
ROBERT A. HACKETT	Le traitement des petits partis dans les médias
EILEEN SAUNDERS	Couverture médiatique et marginalisation

VOLUME 23
L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada

R. KENNETH CARTY	L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada

Organigramme de la Commission

Président
Pierre Lortie

Commissaires
Pierre Fortier
Robert Gabor
William Knight
Lucie Pépin

Personnel cadre

Directeur exécutif
Guy Goulard

Directeur de la recherche
Peter Aucoin

Conseiller spécial du président
Jean-Marc Hamel

Recherche
F. Leslie Seidle
Coordonnateur principal

Coordonnateurs et coordonnatrices
Herman Bakvis
Michael Cassidy
Frederick J. Fletcher
Janet Hiebert
Kathy Megyery
Robert A. Milen
David Small

Adjoints à la coordination
David Mac Donald
Cheryl D. Mitchell

Législation
Jules Brière, conseiller principal
Gérard Bertrand
Patrick Orr

Communications et publications
Richard Rochefort, directeur
Hélène Papineau, directrice adjointe
Paul Morisset, rédacteur-conseil
Kathryn Randle, rédactrice-conseil

Finances et administration
Maurice R. Lacasse, directeur

Personnel et contrats
Thérèse Lacasse, chef

Services d'édition, de conception graphique et de production

Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis

Réviseurs Denis Bastien, Ginette Bertrand, Louis Bilodeau, Claude Brabant, Louis Chabot, Danielle Chaput, Norman Dahl, Susan Becker Davidson, Carlos del Burgo, Julie Desgagners, Chantal Granger, Volker Junginger, Denis Landry, André LaRose, Paul Morisset, Christine O'Meara, Mario Pelletier, Marie-Noël Pichelin, Kathryn Randle, Georges Royer, Eve Valiquette, Dominique Vincent.

Centre de documentation juridique du Québec inc.

Président Hubert Reid
Contrôleur Claire Grégoire

Directrice de la production Lucie Poirier

Traducteurs Pierre-Yves de la Garde, Richard Lapointe, Marie-Josée Turcotte.

Techniciens Stéphane Côté Coulombe, *coordonnateur*; Josée Chabot, Danielle Morin.

Réviseurs Lise P. Boulet, Martine Germain, Lise Larochelle, Élizabeth Reid, Carole St-Louis, Isabelle Tousignant, Charles Tremblay, Sébastien Viau.

Traitement de texte André Vallée.

Mise en page Typoform, Claude Audet; Lynda Goudreau, *coordonnatrice*.

Wilson & Lafleur ltée

Président-directeur général Claude Wilson

DUNDURN PRESS

Président J. Kirk Howard
Contrôleur Ian Low
Coordonnatrice des travaux Jeanne MacDonald

Rédactrice administrative et directrice de la production Avivah Wargon
Rédactrice administrative Beth Ediger
Rédacteur administratif John St. James
Adjointe principale au projet Karen Heese

Réviseure responsable des tableaux Ruth Chernia
Réviseure juridique Victoria Grant
Adjointe principale à l'édition Michèle Breton

Personnel Elliott Chapin, Peggy Foy, Lily Hobel, Marilyn Hryciuk, Madeline Koch, Elizabeth Mitchell, John Shoesmith, Nadine Stoikoff, Shawn Syms, Anne Vespry.

Réviseurs Carol Anderson, Elizabeth d'Anjou, Jane Becker, Diane Brassolotto, Elizabeth Driver, Curtis Fahey, Tony Fairfield, Freya Godard, Frances Hanna, Kathleen Harris, Andria Hourwich, Greg Ioannou, Carlotta Lemieux, Elsha Leventis, David McCorquodale, Virginia Smith, Gail Thorson, Louise Wood.

Mise en page Green Graphics; Joanne Green, *coordonnatrice*; Linda Carroll, Mary Ann Cattral, Gail Nina, Eva Payne, Jacqueline Hope Raynor, Andy Tong, Carla Vonn Worden, Laura Wilkins.

Ce volume fait partie d'une série de 23 consacrés aux recherches effectuées pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

L'ÉTHIQUE ET LA POLITIQUE AU CANADA

Janet Hiebert, directrice de publication

« La politique ne se résume jamais à déterminer qui obtient quoi, quand et comment ... » – Jane Jenson

Ce volume traite des enjeux éthiques dans la quête de l'équité démocratique, examinant tour à tour l'accès au processus politique, la représentation et les incidences de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Il s'ouvre sur l'analyse éthicologique à laquelle Pierre Fortin a soumis 800 mémoires présentés à la Commission. Vincent Lemieux examine ensuite certaines préoccupations d'ordre éthique liées au favoritisme, à la corruption et aux conflits d'intérêt. Walter I. Romanow et ses collaborateurs étudient les conséquences de la publicité électorale négative et prédisent un recours accru à cette pratique jugée efficace.

Jane Jenson effectue une analyse historique complète de la citoyenneté et de l'équité, soulignant l'intérêt actuel pour les différents groupes sociaux, par opposition aux différentes régions du pays. Kathy Brock étudie quant à elle les tensions entre la *Charte canadienne des droits et libertés* et la perception de justice et d'équité. La solution, affirme-t-elle, passe par l'amélioration de la représentation des nouveaux groupes sociaux au sein du système électoral. Ian Greene se penche sur les allégations d'abus d'influence et recommande l'application aux partis politiques d'un véritable code d'éthique, thème que Janet Hiebert étudie à son tour plus en profondeur.

Dundurn Press
Wilson & Lafleur

Commission royale
sur la réforme électorale
et le financement des partis

ISBN 1-55002-131-1

9 781550 021318